Tampereen yliopisto

Jukka Eskola

ISÄNTÄMAATUEN JÄRJESTÄMISEN OIKEUDELLISET PERUSTEET OSANA POHJOIS-ATLANTIN LIITTOA

Tarkastelussa joukkojen maahantulon ja turvallisuuden järjestelyt rauhan aikana Puolustusvoimien näkökulmasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen yliopisto
Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu
Pro-gradu -tutkielma (kaksoisgradu)
Maaliskuu 2025

TIIVISTELMÄ

Jukka Eskola: Isäntämaatuen järjestämisen oikeudelliset perusteet osana Pohjois-Atlantin liittoa – Tarkastelussa joukkojen maahantulon ja turvallisuuden järjestelyt rauhan aikana Puolustusvoimien näkökulmasta
Pro Gradu -tutkielma (kaksoisgradu)
Tampereen yliopisto, Maanpuolustuskorkeakoulu
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus / Sotatieteiden maisterin tutkinto, sotilasjuridiikka
Maaliskuu 2025

Kotimaisessa puolustuspolitiikassa tapahtui vuonna 2023 merkittävä muutos Suomen liityttyä Naton täysimääräiseksi jäseneksi. Sotilaallisella liittoutumisella on ollut vaikutus myös Puolustusvoimien harjoitustoiminnan toteutukseen, kansainvälisen toiminnan muuttuessa entistä arkipäiväisemmäksi. Harjoitustoiminta edellyttääkin aiempaa useammin isäntämaatuen järjestämistä Suomessa toimiville ulkomaisille joukoille. Tuella mahdollistetaan vierailevien joukkojen toiminta niiden toimiessa kotimaansa ulkopuolella. Tukijärjestelyissä tulee huomioida sotilaallisen liittoutumisen mukanaan tuomat uudet kansainväliset velvoitteet ja näitä koskeva kansallinen lainsäädäntö.

Tutkimuksen tavoitteena on isäntämaatukea ja sen järjestelyjä ohjaavien oikeudellisten perusteiden selvittäminen ja systematisointi. Tarkastelunäkökulma on Puolustusvoimien toimivaltuuksissa rauhan ajan harjoitustoiminnassa Puolustusvoimien toimiessa lainsäätäjänkin mukaan isäntämaatuesta vastaavana viranomaisena. Isäntämaatuen eri osa-alueista valittiin tutkimukseen erillisiksi tarkastelukohteiksi joukkojen maahantulon ja turvallisuuden järjestelyt.

Tutkimus toteutetaan sotilasjuridiikan ja julkisoikeuden sisältöalueille kaksoisgraduna. Kyse on yleisesti julkisoikeuden piiriin asemoituvasta tutkimuksesta, jolla on myös sotatieteellinen käyttötarkoitus. Oikeudellisen tarkastelun lähtökohtana on kansainvälinen valistunut oikeuspositivismi metodin perustuessa lainopin menetelmiin. Tutkimuksen keskeisimmät oikeuslähteet liittyvät aihetta koskeviin kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin, joukkojen oikeudellisen aseman määrittävään Nato SOFA -sopimukseen ja näitä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi perehdytään isäntämaatukea koskeviin oikeudellisiin järjestelyihin ja erityisesti julkisoikeudellisesta näkökulmasta ”Nato-velvoitteiden” valtiosääntöisyyteen ja täysivaltaisuuden toteutumiseen. Tarkastelua täydennetään tutustumalla lisäksi Yhdysvaltojen kanssa laadittuun puolustusyhteistyösopimukseen (DCA) isäntämaatuen piirissä vaikuttavien oikeusperusteiden kokonaisvaltaisemmaksi selvittämiseksi.

Isäntämaatuen toteutuksesta sovitaan tyypillisesti oikeudellisesti sitomattomilla järjestelyasiakirjoilla, jollainen tulee lähtökohtaisesti olla sovellettavissa jokaista harjoitusta varten. Varsinaiset oikeudellisesti sitovat määräykset löytyvät kuitenkin valtiosopimuksista, joihin harjoitusten oikeudellisissa asiakirjoissa viitataan, sekä kansallisesta lainsäädännöstä. Tähän perustuen esimerkiksi joukkojen maahantulo on kaikissa tilanteissa aluevalvontalain mukaisesti luvanvaraista maahantulon edellytysten määräytyessä osin Nato SOFAn mukaisesti. Turvallisuusjärjestelyiden osalta on huomioitava vain suomalaisen virkamiehen tai sotilaan lakisääteinen oikeus joukkojen suojaamiseen ulkoisilta uhkilta, kun taas ulkomaisella sotilaalla on lähtökohtaisesti vain hätävarjeluoikeuteen perustuva itsepuolustusoikeus. Koska isäntämaatuen järjestelyistä sopiminen tapahtuu pääasiassa oikeudellisesti sitomattomilla instrumenteilla, on viranomaisessa tunnettava velvoittavan sääntelyn sisältöä riittävässä määrin.

Avainsanat: Puolustusvoimat, isäntämaatuki, sotaharjoitukset, Nato, Nato SOFA, maahantulo, turvallisuus, toimivalta, täysivaltaisuus, valtiosääntö

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

☒ Ei
☐ Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio: -

Käyttötarkoitus: -

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: -

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO **1**
1.1 Tutkimuksen tausta 1
1.2 Tutkimusongelma ja -tehtävä 3
1.3 Tutkimuskysymykset ja -rajaukset 8
1.4 Tutkimuksen toteuttaminen 10
1.4.1 Teoreettiset lähtökohdat ja tutkimusmetodi 10
1.4.2 Tutkimuksen aineisto ja aiempi tutkimus 16
1.4.3 Tutkimuksen oikeustieteellinen asemoituminen 19
1.4.4 Tutkimuksen rakenne 20
2 KANSAINVÄLISEN OIKEUDEN VIITEKEHYS **22**
2.1 Kansainvälisen oikeuden, harjoitustoiminnan ja isäntämaatuen suhteesta 22
2.2 Valtiosopimukset 24
2.3 Kansainvälinen tapaoikeus ja yleiset oikeusperiaatteet 27
2.3.1 Yleisesti tapaoikeudesta ja yleisistä oikeusperiaatteista 27
2.3.2 Alueellisen toimivallan ja suvereniteetin periaate 29
2.3.3 Lippuvaltioperiaate eli lipun laki 31
2.4 Oikeudellisesti sitomattomat järjestelyt ja ”soft law” 33
2.5 Kansainvälisen ja valtion sisäisen oikeuden suhde 36
3 ISÄNTÄMAATUEN OIKEUSLÄHTEET JA TUESTA SOPIMINEN **41**
3.1 Naton isäntämaatukidoktriinin määritelmä 41
3.2 Valtiosopimukset Naton piirissä 43
3.2.1 Pohjois-Atlantin sopimus 43
3.2.2 Nato SOFA ja siihen sisältyvät säännöt 45
3.3 Isäntämaatukea koskevat oikeudellisesti sitomattomat järjestelyt 48
3.3.1 Yleisesti 48
3.3.2 Isäntämaatukea koskevat yhteisymmärryspöytäkirjat 50
3.3.3 Tekniset järjestelyasiakirjat ja muut oikeudellisesti sitomattomat asiakirjat 52
3.4 Yhteenveto – oikeuslähteet isäntämaatuen järjestämisessä 54
3.5 Kansainvälisestä harjoitustoiminnasta ja isäntämaatuesta päättäminen 60
4 JOUKKOJEN MAAHANTULO JA SEN OIKEUDELLISET JÄRJESTELYT **65**
4.1 Joukkojen maahantulosta ja sen sääntelystä yleisesti 65
4.2 Maahantulo ja sen sääntely 67
4.2.1 Maahantulolupa aluevalvontalaissa 67
4.2.2 Kansainväliset velvoitteet ja joukon maahantulo 72
4.3 Maahantulo isäntämaatuen järjestämisen kannalta 78
4.3.1 Maahantulo isäntämaatukea koskevissa oikeudellisissa järjestelyissä 78
4.3.2 Velvoitteiden tulkinta ja isäntämaatuen oikeudellisten järjestelyiden rooli 81

4.4 Puolustusyhteistyösopimus ja laajemmat maahantulon oikeudet ... 83
4.4.1 Perusteita oikeudellista perustasoa laajemmalle tarkastelulle ... 83
4.4.2 Julkisoikeudellinen näkökulma – täysivaltaisuus ja valtiosääntöisyys ... 84
4.4.3 DCA-sopimus, isäntämaatuen järjestelyt ja maahantulo ... 87

5 JOUKKOJEN TURVALLISUUDEN JÄRJESTELYT ... 90
5.1 Tarkastelun lähtökohtia ... 90
5.2 Joukkojen turvallisuuden ylläpitoa koskevat oikeussäännöt ... 91
5.2.1 Kansallinen lainsäädäntö ... 91
5.2.2 Oikeudellinen perustaso kansainvälisten velvoitteiden mukaan ... 93
5.2.3 Aiemmat sääntötulkinnat ... 97
5.2.4 Lainsäädännön kunnioittamisvelvoite, asianmukaiset keinot ja näiden tulkinta ... 100
5.3 Turvallisuusjärjestelyistä sopiminen isäntämaatuessa ... 104
5.3.1 Turvallisuus ja suojaaminen Isäntämaatuen oikeudellisissa järjestelyissä ... 104
5.3.2 Määräysten tulkinta ja tuen järjestäminen käytännössä ... 106
5.4 Valtiosääntöisyys ja DCA-sopimuksen mukaiset laajemmat oikeudet ... 109
5.4.1 Turvallisuustoimien valtiosääntöisyydestä ja täysivaltaisuuden toteutumisesta ... 109
5.4.2 DCA-sopimus ja pidemmälle ulottuvat oikeudet ... 111

6 JOHTOPÄÄTÖKSET ... 114
6.1 Tutkimuksen lähtökohdista, tavoitteista ja rajauksista ... 114
6.2 Isäntämaatuen oikeudelliset perusteet ja oikeuslähteet ... 119
6.2.1 Velvoittavia sopimuksia ja ei-sitovia "oikeudellisia järjestelyitä" ... 119
6.2.2 Lisäperusteena harjoitustoiminnasta päättäminen ... 122
6.3 Joukkojen maahantulon järjestelyt osana isäntämaatukea ... 123
6.3.1 Nato SOFA ja aluevalvontalaki oikeudellisena perustasona ... 123
6.3.2 Täysivaltaisuudesta ja DCA-sopimukseen perustuvasta maahantulosta ... 126
6.4 Joukkojen turvallisuusjärjestelyt isäntämaatuessa ... 127
6.4.1 Turvallisuus Nato SOFAn perustein ... 127
6.4.2 Valtiosääntöisyys ja aluesidonnaisuuden ylittävät toimet ... 134
6.5 Isäntämaatuen suunnittelijan näkökulmasta ... 139

7 LOPUKSI ... 144
7.1 Tutkimuksen luotettavuudesta ... 144
7.2 Mahdollisesta jatkotutkimuksesta ... 146

LÄHTEET ... 147

LYHENTEET

AJP	Allied Joint Publication
AP	Allied Publication
COR	Concept of Requirements, Harjoituksen vaatimukset -konsepti
DCA	Defence Cooperation Agreement, Puolustusyhteistyösopimus
EU	Euroopan Unioni
FAP	Further Additional Protocol, PfP SOFAn toinen lisäpöytäkirja
FLF	Forward Land Forces, Eteentyönnetyt maavoimajoukot
HE	Hallituksen esitys
HN	Host Nation, Isäntämaa
HNS	Host Nation Support, Isäntämaatuki
HNSA	Host Nation Support Agreement/Arrangement, Isäntämaatukea koskeva sopimus/järjestely
IA	Implementation Agreement/Arrangement, Täytäntöönpanosopimus/-asiakirja
ICJ	International Court of Justice, Kansainvälinen tuomioistuin
JIA	Joint Implementation Agreement, Yhteinen täytäntöönpanoasiakirja
MCLCC	Multi-Corps Land Component Command, Maavoimakomponentin alajohtoporras
MoU	Memorandun of Understanding, Yhteisymmärryspöytäkirja
Nato	North Atlantic Treaty Organisation, Pohjois-atlantin liitto
NSO	Nato Standardization Office
OPLAN	Operations Plan, Operaatiosuunnitelma
PfP	Partnership for Peace, Naton rauhankumppanuusohjelma
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PLM	Puolustusministeriö
SN	Sending Nation, Lähettäjävaltio
SOFA	Status of Forces Agreement, Joukkojen oikeudellista asemaa koskeva sopimus
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOR	Statement of Requirements, Harjoituksen vaatimukset -asiakirja
STANAG	Standardization Agreement, Standardisointisopimus
TA	Technical Arrangement, Tekninen järjestelyasiakirja
TP-UTVA	Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea, Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus
VF	Visiting Force, Vieraileva joukko
VN	Valtioneuvosto
VNS	Valtioneuvoston selonteko
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Huhtikuussa 2023 koettiin yksi merkittävimmistä kotimaisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan muutoksista Suomen liittyessä Pohjois-Atlantin liiton eli Naton jäseneksi. Periaatteellisella tasolla tämä tarkoittaa puolustuspolitiikassa tapahtunutta perustavanlaatuista muutosta – Suomi ei enää hoida puolustustaan yksin, vaan on osa liittokunnan yhteistä puolustusta.[1] Tämä muutos näkyy esimerkiksi *pääministeri Petteri Orpon* hallitusohjelmassa, jossa todetaan muun muassa Suomen liittokunnan jäsenenä varautuvan vastaanottamaan ja antamaan apua liittolaisilleen sekä osallistuvan täysimääräisesti Naton yhteisen puolustuksen tehtäviin.[2] Samat periaatteet on kirjattu tuoreeltaan myös vuoden 2024 valtioneuvoston puolustusselontekoon.[3]

Jo ennen Natoon liittymistä Suomessa oli pitkäjänteisesti rakennettu yhteensopivuutta liittokunnan kanssa ja liittymishetkellä Suomen olikin todettu täyttävän jäseneksi hyväksymiseen tarvittavat jäsenkriteerit.[4] Käytännössä Natoon liittyminen ei kuitenkaan tapahdu ”yhden yön ihmeenä”, vaan täysimääräinen Nato-integraation taso edellyttää sotilaallisen ulottuvuuden lisäksi muutoksia myös poliittisilla ja yhteiskunnallisilla alueilla. Käytännössä näihin poliittisiin ja yhteiskunnallisiin muutoksiin liittyy oikeudellisessa mielessä tarve liittyä Naton toiminnan kannalta oleellisten kansainvälisten sopimusten piiriin, jonka myötä myös kansalliseen lainsäädäntöön kohdistuu muutos- ja uudistamistarpeita.[5]

Konkreettisella tasolla täysimääräinen Nato-jäsenyys tarkoittaa rauhan aikana esimerkiksi sitä, että yhteiset harjoitukset, joukkojen vierailukäynnit ja operaatiot liittolaisten kanssa muuttuvat aiempaa nopeammin toimeenpantaviksi ja rutiininomaisemmiksi.[6] Tämä ei tietenään tarkoita sitä, etteikö Suomi toimiessaan Naton rauhankumppanuusvaltiona vuodesta 1994 lähtien olisi jo osallistunut kansainväliseen harjoitustoimintaan.[7] Olihan kansainvälinen yhteistoiminta sil-

[1] Honkanen 2023, s. 9.
[2] Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 160–161.
[3] Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 9, 45–47.
[4] Honkanen 2023, s. 9 ja VNS 3/2022 vp, s. 3.
[5] Honkanen 2023, s. 9–11 ja Kajanmaa 2023, s. 7.
[6] Honkanen 2023, s. 9–11 ja Sirkkola 2023, s. 26–27.
[7] Ks. esim. Puolustusministeriö 2023a, kohta Etusivu – Vastuualueet – Suomen Nato-jäsenyys. [Viitattu 17.1.2024]. Suomi on kuulunut vuodesta 1994 lähtien Naton rauhankumppanuusohjelmaan (Partnership for Peace, PfP).

loisten Naton kumppanivaltioiden kanssa kuitenkin olennainen osa Nato-yhteensopivuuden rakentamista. Nykyisen toiminnan täysimääräisenä Nato-jäsenenä tulee vain olla entistä joustavampaa, kansainvälisen ulottuvuuden tullessa yhä kiinteämmäksi osaksi Puolustusvoimissa tapahtuvaa toimintaa.[8] Oikeudellisestikin tarkasteltuna on Nato-jäsenyyden mukanaan tuoman lisääntyneen kansainvälisen toiminnan katsottu tarkoittavan entistä kokonaisvaltaisempaa Suomea koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden soveltamista ja tulkintaa.[9] Jälkikäteen tarkasteltuna Naton rauhankumppanuuteen liittyneiden kansainvälisten sopimusvelvoitteiden soveltamistilanteet ovat kuitenkin olleet vain ”vähäisiä” ja joitain sääntöjä ei oltu sovellettu ollenkaan.[10]

Yhtenä käytännön esimerkkinä tällaisesta Nato-liittolaisten kanssa tapahtuvasta yhteistoiminnasta on ulkomaisen joukon tukeminen sen ollessa ja toimiessa Suomen alueella. Yleisesti tällaisesta toiminnasta käytetään Natossa termiä *isäntämaatuki* (Host Nation Support, HNS). Käsitteellä tarkoitetaan Naton määritelmän mukaan ”…rauhan, kriisin tai sodan aikana annettavaa siviili- ja sotilaallista tukea Nato-joukoille tai -organisaatioille, jotka toimivat isäntämaassa tai kulkevat sen kautta.”.[11] Isäntämaatukea voidaan siis antaa liittolaisten joukoille, jotka ovat saapuneet Suomeen esimerkiksi kansainvälisen harjoitustoimintaa varten. Kansainväliset harjoitukset taas ovat sellaista Puolustusvoimien tavanomaista harjoittelua, jonka tavoitteena on Suomen ja liittokunnan puolustuskyvyn kehittäminen ja osoittaminen sekä henkilöstön koulutus.[12] Näiden harjoitusten yhteydessä annettava isäntämaatuki voidaan usein käsittää nimenomaan logistisena ja huollollisena tukena, vaikka tähän tukeen sisältyy myös eräänlainen oikeudellinen ulottuvuus. Käytännössä siis sen varmistaminen, että tuen toteutuksesta sovitaan oikeudellisten velvoitteiden mukaisesti ja ylipäätään varmistetaan toimien lainmukaisuus.[13] Tällainen liitto-

[8] Vrt. esim. Sirkkola 2023, s. 26–27 ja Puolustusministeriö 2023b, kohta Etusivu – Ajankohtaistaa – Tiedotteet ja uutiset – Tiedotearkisto – Tiedotteet 2023 – Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön vuonna 2024. [Viitattu 17.1.2024].

[9] Ks. esim. HE 90/2023 vp, s. 4–8, 142, HE 19/1997 vp, s. 5 ja PeVL 16/2005 vp, s. 5. Suomi kuului ennen Naton täysimääräiseksi jäseneksi liittymistä Naton rauhankumppanuusohjelmaan (Partnership for Peace, PfP) ja tässä yhteydessä PfP-valtioiden ja Naton joukkojen oikeudellisen aseman määrittävään sopimukseen eli PfP SOFAan (SopS 64–65/1997). Käytännössä PfP SOFA sisältää samat kokonaisuudet kuin varsinaisten jäsenvaltioiden välinen Nato SOFA -sopimus, mutta toiminnan luonteen on arvioitu olevan huomattavasti kokonaisvaltaisempaa varsinaisen jäsenyyden aikakaudella, toiminnan olleen aiemmin katsottu olevan ”hyvin rajoitettua” ja ”vain satunnaista”.

[10] HE 90/2023 vp, s. 37.

[11] Nato AJP-4.3 2021, s. 1. Kyseinen doktriini on saatavissa Nato Standardization Officen (NSO) julkisesta arkistokannasta osoitteessa. https://nso.nato.int/nso/home/main/home.

[12] Puolustusvoimat 2024, kohta Etusivu – Ajankohtaista – Puolustusvoimien harjoitustoiminta yhä kansainvälisempää. [Viitattu 22.1.2024].

[13] Vrt. mm. Nato AJP-4.3 2021, s. 1, Otzulis – Ozoliņa 2017, s. 88–91 ja Rzadkowska – Ziółkowski 2016, s. 161.

laisten kanssa tapahtuvan harjoittelun nopeutuminen ja rutinoituminen edellyttääkin uusien sopimusvelvoitteiden omaksumisen lisäksi myös olemassa olevan oikeuden, lainsäädännön sekä hallinnonalan sisäisen ohjeistuksen entistä kokonaisvaltaisempaa ymmärrystä ja hallintaa.

Suomessa suunnitteluvastuu isäntämaatuen toteutuksesta on käytännössä jaettu puolustushaaraesikuntiin[14], joista sitä on edelleen osin jalkautettu isäntäjoukkoina toimiviin eri puolustushaarojen joukko-osastoihin.[15] Tarkasteltaessa esimerkiksi yksittäistä harjoitusta eräänlaisena projektina, voivat projektivastuullisina toimivat joukko-osastot olla pitkäjänteisestikin vastuussa yksittäisen tapahtuman valmisteluista ja vastaavat yhteistyössä puolustushaaraesikuntansa ja harjoituksen oikeudellisen tuen kanssa muun muassa harjoitusta koskevien, niin sanottujen ”oikeudellisten asiakirjojen”[16], valmistelusta.[17] Periaatteessa tämä tarkoittaa sitä, että joukko-osastoissa toimivien yksittäisten suunnitteluvastuullisten tulee osata riittävässä määrin huomioida isäntämaatuen järjestämiseen käytännön tasolla vaikuttavat oikeudelliset perusteet, velvoitteet ja rajoitteet. Tähän oikeustuntemuksen vaatimukseen saadaan entistä vahvempaa lisäpontta siitä, että Naton isäntämaatukidoktriini ohjaa lisäksi ratkaisemaan mahdolliset osapuolten välillä syntyvät erimielisyydet ”neuvottelemalla niistä mahdollisimman alhaisella tasolla.”.[18] Tämän periaatteen voisi nähdä alun perin kumpuavan Naton joukkojen oikeudellisen aseman määrittävästä Nato SOFA -sopimuksesta (Status of Forces Agreement, SopS 23–24/2024), jonka XVI artikla suoraan toteaa, että ”Kaikki sopimuspuolten väliset erimielisyydet, jotka koskevat tämän sopimuksen tulkintaa tai soveltamista, sovitaan neuvottelemalla ilman ulkopuoliseen tuomiovaltaan turvautumista.”.[19] Sama periaate on todettu myös vuonna 2024 tehdyssä sopimuksessa Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen välillä puolustusyhteistyöstä (Defense Cooperation Agreement DCA, SopS 69–70/2024).[20]

1.2 Tutkimusongelma ja -tehtävä

Nato on määritellyt isäntämaatuen suunnittelussa lähtökohtaisesti käytettävät perusmenetelmät niin sanotussa Naton isäntämaatukidoktriinissa (Allied Joint Doctrine for Host-Nation Support

[14] Ts. Maa-, Meri- ja Ilmavoimien esikunnat.
[15] Öblom, et al. 2023, s. 48–51. Ks. myös Leppänen 2017, s. 18–19.
[16] Tässä yhteydessä huomautettakoon, että käsitteenä harjoituksen ”oikeudellinen asiakirja” saattaa olla jokseenkin harhaanjohtava. Tästä kuitenkin tarkemmin tutkimuksen luvussa 3.
[17] Vrt. esim. Leppänen 2017, s. 18–19.
[18] Nato AJP-4.3 2021, s. 7.
[19] SopS 24/2024, s. 24. Ks. XVI artikla.
[20] SopS 70/2024, s. 34-35. Ks. 29 artikla 5 kohta.

AJP-4.3, jäljempänä myös Nato AJP-4.3). Yksi näistä vakioiduista menettelyistä liittyy lähettäjä- ja vastaanottajavaltion[21] välisestä isäntämaatuesta ja sen käytännön toteutuksesta sopimiseen määrätyin oikeudellisin järjestelyin. Käytännössä näihin sopimusjärjestelyihin lukeutuu isäntämaatuen ja kansainvälisen toiminnan eräänlaisena perussopimuksena Nato-joukkojen oikeudellisen aseman *perus- ja vähimmäistason* määrittävä sopimus, eli edellä sivuttu Nato SOFA, sekä joukko muita SOFAn vähimmäistasoa täydentäviä järjestelyitä, kuten erilaisia poliittisia asiakirjoja.[22] Tämän lisäksi Suomella on erikseen kahdenvälisesti solmittuja puolustusyhteistyötä tehostavia sopimuksia, kuten edellisessä sivuttu DCA-sopimus, joka käsittelee osin samoja kokonaisuuksia kuin Nato SOFA, mutta myöntäen joillakin osa-alueilla Yhdysvaltain joukoille Nato SOFAa laajempia oikeuksia.[23]

Isäntämaatuki toimintana pitää sisällään käytännössä kaikkea mahdollista tukea ja sen järjestelyitä lähettäjävaltion joukolle, mitä joukko voi toimintansa edellytyksenä tarvita. Osin tästäkin syystä myös edellä mainitut joukkojen oikeudellista asemaa koskevat sopimusjärjestelyt kattavat asioita hyvin laajalta alueelta. Sotilaallista toimintaa ja tukijärjestelyitä ohjaavat oikeusperusteet koskevatkin näin useamman eri hallinnonalan vastuulla olevia kokonaisuuksia. Käytännössä nämä joukkojen oikeudelliseen asemaan liittyvät kokonaisuudet pitävät sisällään asioita liittyen esimerkiksi joukkojen maahantuloon, vahingonkorvausvelvollisuuteen, tuomiovallan jakautumiseen, oikeuteen kantaa ja käyttää aseita sekä oikeuteen ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sotilasalueilla. Tällaisen tuen järjestäminen Suomessa koskettaakin useita eri hallinnonaloja ja viranomaisia, *pääasiallisen koordinointivastuun tuen toteuttamisesta ollessa kuitenkin aina Puolustusvoimilla*.[24]

Isäntämaatuesta sovittaessa ja sitä järjestettäessä Puolustusvoimien vastuulle kuuluu siis myös sellaisia asioita, joiden toteuttamisen tulee tapahtua yhteistoiminnassa toisen viranomaisen kanssa tai sellaisen ohjauksessa. Tästä voidaan pitää esimerkkinä vaikkapa erilaisten tavaroiden ja materiaalin maahantuontia, josta pääasiassa vastaa viranomaisena Tulli.[25] Tällaisten viranomaisyhteistoimintaa sisältävien toimien lisäksi sovittavien asioiden joukkoon kuuluu myös

[21] Isäntämaatuen ja laajemmin vierailevien joukkojen oikeuden viitekehyksessä toimintaan osallistuvista osapuolista käytetään oikeudellisesti termiä ”lähettäjävaltio” (*Sending Nation, SN*) ja ”vastaanottajavaltio” (*Receiving state* tai *Host Nation, HN*). Näistä lähettäjävaltio siis siirtää joukkoja isäntämaatukea antavan vastaanottajavaltion alueelle. Ks. esim. Nato AJP-4.3 2021, s. 1 ja HE 90/2023 vp, s. 5–8.
[22] Tällaisia Nato SOFAa täydentäviä järjestelyjä ovat ns. isäntämaatukea koskevat järjestelyt, joista voidaan oikeudellisesti käyttää termiä ”poliittinen asiakirja”. Näihin palataan tarkemmin tutkimuksen luvuissa 2 ja 3.
[23] Ks. esim. HE 58/2024 vp, s. 6.
[24] Esim. HE 90/2023 vp, s. 1–9, 37, 40–41.
[25] HE 90/2023 vp, s. 37. Ks. lisäksi tullilaki (304/2016) 2 luku 3 §.

sellaisia viranomaistoimivaltuuksia sisältäviä kokonaisuuksia, joissa vastuuviranomaisena toimii pääasiallisesti Puolustusvoimat. Näitä Puolustusvoimien toimivaltaan kuuluvia kokonaisuuksia ovat esimerkiksi sotilasosastojen maahantuloon liittyvä aluevalvontalain (755/2000) soveltaminen sekä puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 18-23 §:n mukainen sotilaalliseen toimintaan liittyvä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen esimerkiksi varuskuntaalueilla.[26] Vaikka Puolustusvoimat toimiikin näiden kokonaisuuksien osalta päävastuullisena viranomaisena, tulee toki myös näissä tapauksissa huomioida tarvittavissa määrin asiaan vaikuttava viranomaistoimivaltuuksien mahdollinen päällekkäisyys muiden kansallisten viranomaisten kanssa. Esimerkkinä tästä voidaan pitää muun muassa jo edellä mainittua turvallisuuden ylläpitoa sotilasalueilla, jossa pitää Puolustusvoimien lisäksi ainakin jollain tapaa huomioida myös Poliisin toiminta ja lainmukaiset vastuut.[27]

Maahantulon edellytykset ja järjestelyt sekä joukkojen turvallisuusjärjestelyt muodostavatkin isäntämaatuen varsin laajasta kokonaisuudesta tarkemmin rajatut oikeudelliset tarkastelukohteet tähän tutkimukseen. Varsinainen oikeudellinen tarkastelu nyt esiin nostettujen kokonaisuuksien osalta koskeekin siis Naton varsinaiseksi jäseneksi liittymisen myötä Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden (esimerkiksi juuri Nato SOFA) myös kansallisessa viitekehyksessä esimerkiksi aluevalvontalain osalta lain 2 luvun vaatimuksia joukkojen maahantuloon liittyen. Arvioitavaksi nouseekin esimerkiksi se, millä ehdoin lähettäjävaltion maahantulo voi tapahtua, mihin perustuen siitä isäntämaatuen puitteissa sovitaan ja miten maahantuloon liittyvää lainsäädäntöä tulisi kansainväliset velvoitteet huomioiden tulkita. Tämä siis tilanteessa, jossa sotilaallinen liittoutuminen entisestään kiihdyttää Puolustusvoimien kansainvälistä harjoitustoimintaa.[28] Sotilasalueiden turvallisuustoiminnan osalta taas nousee arvioitavaksi kansainvälisenä velvoitteena esimerkiksi Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa määrätty oikeus lähettäjävaltion joukolle toteuttaa turvallisuustoimia vastaanottajavaltion alueella verrattuna siihen, mitä esimerkiksi Puolustusvoimista annetun lain 23 §:ssä sotilaan voimankäytöstä säädetään.

Kyseisiä tarkastelukohteiden osalta sekä systematisoidessa isäntämaatuen oikeudellista perustaa kokonaisuutena tulee vääjäämättä, erityisesti julkisoikeudellisesta näkökulmasta, perehtyä

[26] Ks. HE 90/2023 vp, s. 11–13, 37, 142–145.
[27] Vrt. esim. HE 90/2023 vp, s. 10–11, 142–145. Esimerkiksi juuri tätä toimivaltuusasiaa eri tilanteissa avataan tarkemmin tutkimuksen luvussa 5.
[28] Sirkkola 2023, s. 26–27. Ks. myös aluevalvontalaki 2 luku (Sotilaiden ja sotilasajoneuvojen sekä valtionilmaalusten ja valtionalusten maahantulo ja maassaolo).

myös valtion suvereniteettiin sekä perustuslain (731/1999) täysivaltaisuussäännökseen liittyviin kysymyksiin. Näitä on luonnollisesti kommentoitu esimerkiksi niin sanotun Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä (HE 90/2023 vp), jossa tarkastelunäkökulma on liittynyt muun muassa ulkomaisten joukkojen Suomeen saapumisen luvanvaraisuuteen sekä viranomaistoimivaltuuksien käytön mahdollisuuksiin Suomen alueella.[29] Toisaalta, yleisellä tasolla tarkasteltuna, sotilaallisen liittoutumisen ei olla lainsäädäntötyön yhteydessä katsottu mitenkään merkittävällä tai aiempaa poikkeavalla tavalla (verrattuna esimerkiksi Euroopan unioniin liittymiseen) *yleisesti rajoittavan Suomen täysivaltaisuutta*.[30] Voidaan siis ajatella, ettei sotilasliittoon kuulumiseen itsessään liity tarvetta tällaiselle täysivaltaisuusarviolle. Tähän julkisoikeudellisesta näkökulmasta tehtävään tarkasteluun liittyykin näin ollen valtiosääntöoikeudellisia pohdintoja. Kysymys on toisin sanoen siitä, miten nämä sotilaallisen liittoutumisen mukanaan tuomat uudet joukkojen oikeudellista asemaa koskevat kansainväliset velvoitteet tosiasiassa asemoituvat osaksi kotimaista valtiosääntöoikeudellista diskurssia. Käytännössä kyseeseen tuleekin osin sellainen kansainvälisoikeudellinen pohdinta, jossa pyritään systematisoimaan näiden kansainvälisten velvoitteiden sisältämiä oikeussääntöjä sekä arvioimaan niiden täytäntöönpanoa ja soveltamista kansallisessa lainsäädännön piirissä.

Täysivaltaisuuskysymykseen liittyvän pohdinnan kannalta tätä julkisoikeudellista näkökulmaa voisi katsoa lähestyttävän esimerkiksi sitä kautta, *miten viranomaistoimintana isäntämaatuen järjestelyitä ohjaavaa oikeutta tulisi tulkita, jotta perustuslain täysivaltaisuussäännös tosiasiallisesti toteutuisi*?[31] Tutkimuksessa toteutettava oikeudellinen arvio koskeekin näin esimerkiksi sitä, että millä tavoin, missä määrin ja missä tilanteissa isäntämaatuesta sovittaessa voi-

[29] HE 90/2023 vp, s. 5–7.

[30] Täysivaltaisuuteen liittyvää arviointia on suoritettu esimerkiksi ns. Pohjois-Atlantin sopimuksen voimaansaattamislain esitöissä sekä nykymuotoisen perustuslain esitöissä (ks. HE 315/2022 vp, s. 79–85 ja HE 1/1998 vp, s. 71–72).

[31] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 32. Ns. Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä todetaan, että ”[isäntämaa]tuen käytännön järjestelyt sovitaan erikseen isäntämaan ja tukea saavan osapuolen toimivaltaisten viranomaisten kesken.”. Näin ollen isäntämaatuesta sopiminen ja näin esimerkiksi kansainvälisten velvoitteiden tulkinta ja soveltaminen käytännössä on Suomessa sotilasviranomaisen vastuulla. Tässä kokonaisuudessa tulee siis ymmärtää asiaan vaikuttavat kansainväliset velvoitteet ja kansallisen lainsäädännön sisältö.

daan viranomaistoimivaltuuksia sisältävää toimivaltaa luovuttaa lähettäjävaltion joukolle ja miten tämän joukon maahantulon edellytyksistä päätetään.[32] Tämän vuoksi isäntämaatukea oikeudellisesti avattaessa ja tarkasteltaessa on syytä avata myös sitä prosessia, miten Suomessa rauhan aikana ja normaalioloissa tapahtuvasta kansainvälisestä sotilaallisesta harjoitustoiminnasta päätetään. Puolustusvoimien harjoituksissakin on kuitenkin yhä useammin kyse jollakin tapaa kansainvälisestä toiminnasta ja tätä kautta viranomaisessakin on osattava tulkita myös joukkojen oikeudelliseen asemaan liittyviä velvoitteita. Usein tämä tapahtuu nimenomaan isäntämaatuen viitekehyksessä.[33]

Kun huomioidaan nämä edellä kuvatut valtion täysivaltaisuuteen liittyvät kysymykset, kansainväliset velvoitteet, kansallinen lainsäädäntö, isäntämaatukea koskevat erilliset järjestelyt, Naton ohjeistus, tarve tapauskohtaiselle sopimiselle sekä suomalaiselle järjestelmälle ominainen isäntämaatuen suunnittelun Puolustusvoimien eri johtoportaita läpileikkaava luonne, voidaan isäntämaatuen järjestämistä ohjaavan oikeudellisen kokonaisuuden systematisoinnin katsoa olevan perusteltua. Tässä systematisointitehtävässä pyritään myös huomioimaan se näkökulma, miten Puolustusvoimissa voidaan lähettäjävaltion kanssa sopia yksinomaan Puolustusvoimien viranomaistoimivaltuuksiin kuuluvista kokonaisuuksista erityisesti maahantulon ja sotilasalueiden turvallisuuden ylläpidon osalta ja miten tätä sopimista ohjaavaa oikeutta tulisi tulkita. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on tätä kautta rationalisoida ja systematisoida isäntämaatuen järjestämiseen liittyviä oikeusperusteita sekä muodostaa käsitys siitä, miten Puolustusvoimien viranomaistoimivaltuuksia ohjaavaa lainsäädäntöä tulisi tämän tuen järjestämisen piirissä tulkita. Pyrkimyksenä on avata isäntämaatukeen liittyviä määräyksiä valittujen oikeudellisten tarkastelukohteiden kautta ja esittää näistä sellaisia systematisointeja ja mahdollisia tulkintasuosituksia, jotka selventäisivät isäntämaatuen suunnittelijan työtä esimerkiksi yksittäisen kansainvälisen harjoituksen ”oikeudellisia asiakirjoja” valmisteltaessa.

---

[32] Ks. esim. Ojanen 2004, s. 394, 426. Ojanen on avannut tällaista täysivaltaisuusarviointia EU:n piirissä toimivien viranomaisten kohdalla. *Ojasen* tarkasteluun viitaten isäntämaatuen viitekehyksessä tapahtuvaan täysivaltaisuusarvioon voikin siis liittyä esim. perustuslain 124 §:ään perustuva ”merkittävän julkisen vallan käytön kuuluminen vain viranomaiselle” ja se, miten tällaista merkittävää julkista valtaa mahdollisesti käyttäviä muiden maiden sotilasviranomaisia voidaan Suomen alueelle päästää (ts. sisäinen suvereniteetti). Sisäisen suvereniteetin vastakohta on ns. ulkoinen suvereniteetti, eli valtion valta päättää itse ulkosuhteistaan eli esim. ”yleisesti” sotilaallisesta liittoutumisesta.

[33] Vrt. Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 111. Vuoden 2024 puolustusselonteossa mainitaan isäntämaatuen määritelmän osalta, että ”Isäntämaatuen järjestelyt ovat vakiintunut osa esimerkiksi kansainvälistä harjoitustoimintaa…Isäntämaatuesta sovitaan aina tapauskohtaisesti kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”.

1.3 Tutkimuskysymykset ja -rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on isäntämaatuen järjestelyiden ja rauhan ajan harjoitustoiminnan viitekehyksessä selvittää, miten aluevalvontalakiin perustuvaa joukkojen maahantulomenettelyä sekä joukkojen turvallisuuden järjestelyitä koskevia kansainvälisiä velvoitteita ja lainsääntöä tulisi tulkita. Kun huomioidaan isäntämaatuen suunnittelun eri tasot Puolustusvoimissa ja erityisesti tarve oikeusperusteiden tuntemukselle myös alemmilla suunnittelun tasoilla (eli joukkoosastoissa), pyritään tutkimukseen valittujen isäntämaatuen osa-alueiden oikeudellisen tarkastelun lopputuloksena tuottamaan myös asianmukaisia oikeudellisia tulkintaneuvoja tätä suunnitteluvastuullisen näkökulmaa ajatellen. Tämä edellyttää ensin Suomea koskevien ja aiheeseen liittyvien kansainvälisten velvoitteiden sekä isäntämaatukea ohjaavien oikeuslähteiden määrittelyä ja avaamista kokonaisuutena. Näihin lähtökohtiin ja tarkastelunäkökulmaan perustuen tutkimukseen asetetaan seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Mistä isäntämaatuen oikeudelliset perusteet koostuvat?
2. Miten nämä perusteet ohjaavat isäntämaatuen järjestämistä Puolustusvoimien viranomaistoimivaltuuksien kannalta joukkojen maahantulon ja turvallisuuden järjestelyissä?
3. Miten nämä perusteet asemoituvat Suomen valtiosääntöjärjestelmään ja miten valtiollisen suvereniteetin ja perustuslain täysivaltaisuussäännöksen toteutuminen tulee huomioida isäntämaatuen järjestelyitä ohjaavia määräyksiä tulkittaessa?

Päätutkimuskysymyksiin vastaamista tuetaan vastaamalla lisäksi seuraaviin apukysymyksiin:

- Millä menettelyillä Puolustusvoimien kansainvälisestä harjoitustoiminnasta päätetään ja siihen liittyvästä isäntämaatuesta sovitaan?
- Miten joukkojen maahantuloa ja turvallisuusjärjestelyitä ohjaavia velvoitteita ja sääntelyä tulisi tulkita?
- Miten valtion täysivaltaisuus huomioidaan viranomaistoimivaltuuksia sisältävästä isäntämaatuesta sovittaessa?
- Mitä isäntämaatuen suunnitteluvastuullisen tulisi tästä oikeudellisesta kokonaisuudesta ymmärtää?

Tutkimuksen rajausten kannalta lienee olennaista täsmentää, että tutkimuksessa tarkastellaan Suomea nimenomaan vastaanottajavaltiona ja isäntämaana eli liittolaisten joukkoja vastaanot-

tavana valtiona – ei siis lähettäjävaltiona.[34] Näin ollen esimerkiksi ulkomaisten joukkojen asemaa tarkastellaan siitä lähtökohdasta, että liittolaisen joukkoja siirretään Suomeen ja ne toimivat Suomessa. Tämän lisäksi tarkastelu rajataan koskemaan erityisesti rauhan aikana ja yhteiskunnan normaalioloissa tapahtuvaa kansainvälistä harjoitustoimintaa, vaikka esimerkiksi Nato SOFAa voidaankin sellaisenaan soveltaa myös kriisin ja sodan aikana.[35] Tällä tavoin voidaan rajata esimerkiksi kansallisen kriisilainsäädännön tarkastelu tutkimuksen ulkopuolelle ja keskittyä nimenomaisesti tutkimukseen asetettua näkökulmaa tukevaan tarkasteluun. Kansainvälinen harjoitusyhteistyö on kuitenkin Puolustusministeriönkin mukaan "…entistä kiinteämpi osa normaalia koulutus- ja harjoitustoimintaa."[36]. Tällä rajauksella myös osaltaan mahdollistetaan vallitsevaan oikeustilaan kohdistuva arviointi, tarkastelukohteen ollessa nimenomaan viranomaisen jatkuvasti käytössä olevissa toimivaltuuksissa. Tarkastelu muuttuisi huomattavasti monimutkaisemmaksi, jos tutkimuksessa huomioitaisiin näiden lisäksi Puolustusvoimille kansallisen kriisilainsäädännön, toisin sanoen valmiuslain (1552/2011) ja puolustustilalain (1038/1991), kautta myönnettävät lisätoimivaltuudet. Näiden tarkoitus on kuitenkin taata riittävät toimivaltuudet poikkeusolojen[37] ja esimerkiksi sodan[38] aikana ja näiden käsittelyssä ajauduttaisiin turhan pitkälle tavanomaisesta harjoitustoiminnasta.

Isäntämaatukeen ja siitä sopimiseen liittyvien oikeusperusteiden systematisointitarve kielii myös siitä, että asiaa ohjaavien oikeuslähteiden muodostaman kokonaisuuden voidaan katsoa olevan jokseenkin pirstaleinen. Tämänkin takia on syytä osittain rajata tutkimuksen tarkastelunäkökulma koskemaan nimenomaan isäntämaatukeen liittyen *joukkojen oikeudellisen aseman perus- ja vähimmäistason selvittämistä*, Naton toimiessa luontevana ja ajankohtaisena viitekehyksenä tälle tarkastelulle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa tapahtuvan selvitystyön keskiössä on nimenomaan Nato SOFA -sopimus ja sen sisältämät velvoitteet. Tämän lisäksi tarkastelussa huomioidaan bilateraalina sopimusjärjestelynä DCA-sopimus, jolla

[34] Huom. HE 90/2023 vp, s. 35. Isäntämaatuen ja sen oikeusperusteiden osalta on hyvä tunnistaa, että perusperiaatteet ovat kaikille liittokunnan valtioille samat. Näin ollen Suomi voi odottaa samansuuntaista menettelyä myös lähettäjävaltiona toimiessaan. Vaikka tutkimuksen näkökulma onkin vastaanottajavaltiona toimimisessa, voidaan tehtyjä havaintoja yleisellä tasolla noudattaa myös vastavuoroisesti lähettäjävaltion roolissa.
[35] Ks. SopS 24/2024, s. 23 (XV artikla).
[36] Puolustusministeriö 2024a, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen harjoitustyhteistyö – Suomen osallistumisesta kansainväliseen harjoitustoimintaan vuonna 2024. [Viitattu: 19.8.2024].
[37] Ks. valmiuslaki 2 ja 3 §.
[38] Ks. puolustustilalaki 1 §.

annetaan Yhdysvaltain joukoille joitain Nato SOFAsta poikkeavia pidemmälle ulottuvia oikeuksia ja erivapauksia, joilla on varmasti merkitystä myös isäntämaatuen järjestämisen kannalta[39].

DCA-sopimukseen liittyen ei kuitenkaan tulla tutkimuksessa esittämään vahvoja tulkintasuosituksia, koska sopimus on vuoden 2024 lopulla julkaistun valtioneuvoston puolustusselonteon mukaan niin sanotussa ”toimeenpanovaiheessa”, joka Puolustusministeriön tiedotteeseen viitaten sisältää erilaisten ”keskeisten määräysten toimeenpanoon” liittyvien hallinnollisten järjestelyiden laatimista.[40] Tästä mahdollisesta sopimuksen toimeenpanon ”keskeneräisyydestä” huolimatta tutkimuksessa tullaan kuitenkin käsittelemään sopimusta ja sen velvoitteita erityisesti kahdesta syystä. Ensimmäinen näistä koskee nimenomaan isäntämaatuen järjestämisen oikeusperusteiden systematisointia kokonaisvaltaisesti, jättämättä oleellisia lailla voimaan saatettuja kansainvälisiä velvoitteita huomioimatta. Toisekseen DCA-sopimus sisältää sellaisia uudenlaisia velvoitteita, joiden valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu saattaa edesauttaa aiheen laajempaakin oikeudellista tarkastelua. Sopimus kuitenkin osaltaan kuvastaa sitä oikeudellista kehitystä, jonka sotilaallinen liittoutuminen on tuonut mukanaan.

1.4 Tutkimuksen toteuttaminen

1.4.1 Teoreettiset lähtökohdat ja tutkimusmetodi

Tutkimuksen toteuttamiseen liittyen on aivan aluksi syytä mainita, että kyseessä on kaksoisopinnäyte eli niin sanottu kaksoisgradu. Opinnäyte siis sisällytetään kahdelle tieteenalalle ja kahden pääaineen alaisuuteen. Sotatietieteellisessä tutkinnossa opinnäyte sijoittuu johtamisen tieteenalalla sijaitsevan sotilasjuridiikan ja operatiivisen oikeuden sisältöalueelle[41], kun taas hallintotieteissä opinnäyte sijoittuu osaksi julkisoikeuden tutkinto-ohjelmaa[42]. Tutkimukseen tehtyjen tieteenteoreettisten ja metodologisten näkökulmien valintaan tämä edellä mainittu tut-

[39] Vrt. esim. Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 30.5.2024]. Ks. myös HE 58/20204 vp, s. 5–6. Nato SOFA määrittää myös DCA-sopimuksen piirissä joukkojen Yhdysvaltain joukkojen oikeudellisen aseman ”vähimmäistason”. DCA-sopimus osin myös täydentää ja tarkentaa näitä SOFA-sääntöjä Suomen ja Yhdysvaltojen välisessä toiminnassa.

[40] Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 44 ja Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 11.2.2025].

[41] Maanpuolustuskorkeakoulu 2024, kohta Maanpuolustuskorkeakoulu – Yksiköt – Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. [Viitattu 21.1.2024].

[42] Tampereen yliopisto 2024, kohta Tuni.fi – Tule opiskelemaan – Maisteri – Julkisoikeus, Hallintotieteiden maisteriohjelma. [Viitattu 21.1.2024].

kimuksen ”kaksoisrooli” ei kuitenkaan vaikuta merkittävällä tavalla, sillä tutkimus voidaan kokonaisuudessaan nähdä sellaisena julkisoikeuden piiriin sijoittuvana tutkimuksena, jolla on olemassa *sotatieteellinen käyttötarkoitus*.[43] Molempien tieteenalojen tutkimustarpeista ja opinnäytetöiden vaatimuksista on näin ollen huolehdittu tutkimuksen aihealueen valinnan ja rajausten yhteydessä.

Toinen, erityisesti tutkimuksen aihealueesta johtuva tutkimuksen erityispiirre on, että aiheen kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi tutkimuksessa liikutaan niin kansainvälisen oikeuden kuin kansallisen oikeusjärjestyksenkin sisältöalueilla. Kansainväliseen sotilaalliseen harjoitusyhteistyöhön, johon myös isäntämaatuen järjestelyt pääsääntöisesti sijoittuvat, liittyy olennaisesti valtioiden väliset oikeudelliset suhteet, näitä suhteita määrittävä sääntöpohjainen järjestelmä ja joukkojen toimiessa kotimaansa ulkopuolella sekä isäntä- että lähettäjävaltion lainsäädäntö. Näin ollen tutkimuksen asemoiminen osaksi jotakin tiettyä kansainvälisen- tai julkisoikeuden alaa saattaa osoittautua varsin haastavaksi ja erityisesti tutkimuksen aiheeseen sisältyvä kansainvälisen oikeuden läsnäolo edellyttääkin julkisoikeuden tutkimustraditiolle perinteisen lainopillisen tutkimusmetodin ohella jokseenkin perusteellisempaa tieteenteoreettisten valintojen selostamista.[44] Tällä tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien avaamisella pyritään selventämään nimenomaan sitä näkökulmaa, mistä kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhdetta tutkimuksessa lähestytään ja millä perusteilla voimassa olevaa oikeutta tässä viitekehyksessä tulisi tulkita.[45]

Tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien määrittelyn tarvetta voidaan myös perustella vastaamalla lyhyesti kysymykseen, *mitä kansainvälinen oikeus oikeastaan on*? Lyhyenä vastauksena tähän voitaisiin todeta, että kansainvälinen oikeus oikeudenalana pitää sisällään kaikki ne oi-

---

[43] Aiempiin sotilasjuridiikan opinnäytteisiin tutustuessa saa nopeasti kuvan siitä, että tutkimuksessa käytetyt metodit ovat miltei täysin puhtaasti oikeustieteellisiä. Näin ollen voidaan ajatella, että opinnäyte saa sotilasjuridisen luonteen nimenomaan aihevalinnan kautta. Aiempia sotilasjuridiikan sisältöalueelle laadittuja opinnäytteitä on tallennettu Puolustusvoimien tutkimusrekisteriin.

[44] Vrt. esim. Husa – Pohjolainen 2014, s. 37–40. Julkisoikeus tarkastelee muista hallintotieteistä poiketen tutkimuskohdettaan nimenomaan ”…oikeusjärjestyksen tai oikeudellisen ajattelun näkökulmasta usein normatiivisesti.”. Vanhin ja perinteisin tapa lähestyä tätä ”normatiivista tarkastelua” on *oikeusdogmaattinen eli lainopillinen metodi*. Tämän suhdetta kansainvälisen oikeuden käsittelyyn tutkimuksessa tulee kuitenkin avata tarkemmin.

[45] Vrt. esim. Hovell 2022, s. 108–109. *Hovell* toteaa kansallisen oikeuden piiristä kansainvälisen oikeuden tutkimukseen siirtymisen olevan yleisesti jokseenkin haastavaa, koska kansainvälinen oikeusjärjestys poikkeaa olennaisesti tyypillisistä kansallisista järjestyksistä. Tästä syystä määrättyjen kansainvälisen oikeuden perusteiden (ml. tieteenteoriavalinnat) kirjoittaminen auki lienee nyt käsillä olevassa kiistatta julkisoikeuden piiriin sijoittuvassa tutkimuksessa perusteltua. Onhan tämänkin tutkimuksen kohteena kuitenkin viranomaisen toimintaa ohjaava oikeus.

keussäännöt, jotka määrittävät kansainvälisen oikeuden keskeisten oikeussubjektien – eli valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen – välisiä suhteita.[46] Nämä mainitut oikeussäännöt taas konkretisoituvat kansainvälisen oikeuden oikeuslähteissä, joita on perinteisesti katsottu olevan *kansainväliset sopimukset, kansainvälinen tapaoikeus* sekä *yleiset oikeusperiaatteet*.[47] Esimerkiksi *Dixon* ja *Hakapää* ovat kummatkin tahoillaan painottaneet, että juuri nämä kolme oikeuslähteiden kategoriaa on mainittu YK:n Kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) perussäännön 38 artiklassa, eikä niillä perinteisesti ole katsottu olevan keskenään etusijaisuusjärjestystä – lähteet ovat siis keskenään tasavertaisia ja yhtä velvoittavia. Näiden lisäksi kansainvälisessä oikeudessa on myös eräänlaisia, lähtökohtaisesti *oikeudellisesti sitomattomia* lähteitä, joita on yleisesti tavattu kutsua niin sanotuksi *soft law'ksi*.[48] Tieteenteoreettisten lähtökohtien tehtävänä voisikin siis ajatella olevan näiden ”sallittujen” oikeuslähteiden määrittely sekä tekeminen selväksi siitä tavasta, miten näitä oikeuslähteitä tulisi tulkita ja miten ne toimivat suhteessa kansalliseen oikeusjärjestykseen.

Tätä tieteenteorian määrittelyä voidaan kansainvälisen oikeuden piirissä perinteisesti lähestyä kahdesta eri näkökulmasta – *luonnonoikeuden teorioiden* tai *oikeuspositivismin* kautta. Merkitsevimpänä erona teorioiden välillä on se, että luonnonoikeuden mukaan oikeuteen ja sen tulkintaan voidaan katsoa liittyvän jonkinlainen moraalinen ulottuvuus. Käsillä olevan tutkimuksen piirissä tämä tarkoittaisi kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen oikeusjärjestyksen kesken tehtävissä tulkinnoissa sitä, että näiden kahden oikeusjärjestyksen lisäksi arvioon tulisi sisällyttää jonkinlainen ”moraalinen mittari”, jonka avulla arvioitaisiin oikeusnormien velvoittavuutta niiden oikeudenmukaisuuden mukaan.[49] Tämä saattaisi kuitenkin osoittautua aiheen kannalta jokseenkin hankalaksi – erityisesti kun oikeusnormien perusteella tulisi oikeussään-

[46] Hakapää 2010, s. 15.
[47] Ibid., s. 15, 25–26.
[48] Ks. esim. Dixon 2013, s. 25 ja Hakapää 2010, s. 25–26. Erityisesti *Dixon* painottaakin, ettei ICJ:n perussäännön 38 artiklaan liity minkäänlaista indikaatiota siitä, että näiden keskeisten oikeuslähteiden välillä olisi olemassa jokin ”hierarkia” tai ”velvoittavuusjärjestys”. Samalla 38 artiklasta käy hyvin yksiselitteisesti ilmi, mistä oikeuslähteistä kansainvälinen oikeus muodostuu. Näiden keskeisimpien oikeuslähteiden ohella mainitaan joissakin teoksissa jossain määrin ”toissijaisina lähteinä” mm. ”etevimpien tutkijoiden oppeja”, joita tuomioistuin voi sisällyttää harkintaansa, vaikkakaan tämä ei näistä julkaisuista tee varsinaisesti ”virallista oikeuslähdettä” (ks. esim. Hall 2001, s. 284.). Näitä voidaan kuitenkin 38 artiklan 1(d) kohdan mukaisesti käyttää ”apukeinona oikeussääntöjen määrittelemiseksi”. ICJ:n perussääntö on osa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaa (SopS 1/1956).
[49] Vrt. Jääskinen 2008, s. 93–95. *Jääskinen* käsittelee työssään kansallisen ja eurooppaoikeuden suhdetta oikeuspositivismin näkökulmasta. Jos kyseessä olisi tieteenteorialtaan luonnonoikeuteen keskittyvä työ, tulisi näiden oikeusjärjestysten väliseen tulkintaan tuoda osaksi jokin ”ulkopuolinen mittapuu” – esimerkiksi jokin moraalinen arvoasteikko. Kansallisella ja eurooppaoikeudella tulisi siis luonnonoikeuden mukaan olla jokin yhteinen moraalikäsitys (esim. idea unionin yhtenäisyyden oikeudenmukaisuudesta), joka ristiriitatilanteissa ohjaisi oikeudellisesti oikeiden ratkaisujen äärelle.

näistä kyetä tekemään moraalisen arvioinnin sijaan objektiivisia tulkintoja. Tällainen luonnon-oikeudellinen arvio aiheesta voisi tutkimukseen valittu kohderyhmänäkökulma huomioiden osoittautua myös turhan filosofiseksi lähestymistavaksi. Näin ollen vaikuttaisikin jokseenkin luonnolliselta lähestyä tutkimusta nimenomaan oikeuspositivismin kautta, joka on saavuttanut modernilla aikakaudella jonkinlaisen ”oletusarvon” siinä, miten kansainvälistä oikeutta tulisi tarkastella[50].

Oikeuspositivismista puhuttaessa tulee kuitenkin huomioida, miten se yleisesti toimii eräänlaisen oikeusfilosofisen ajattelun ”kattoteoriana” pitäessään sisällään joukon samansuuntaisia lähestymistapoja oikeuteen.[51] Yleisesti oikeuspositivismin lähestymistapa kansainväliseen oikeuteen perustuu kuitenkin pitkälti samoille perusteille kuin mihin aiemmassa *Dixonin* ja *Hakapään* kansainvälisen oikeuden tunnusmerkkien kuvaustenkin kautta viitattiin. Kansainvälisen oikeuden tarkastelu siis keskittyykin nimenomaan valtioiden välisiä oikeussuhteita määrittäviin oikeussääntöihin, oikeustieteellisen arvion perustuessa vain ja ainoastaan aiemmin mainittuihin yleisesti tunnustettuihin ja ”sallittuihin” oikeuslähteisiin.[52] Oikeussääntöjen tulkinta on siis nimenomaan *tieteellistä perustelua ja arviointia*, jota esimerkiksi *Kammerhofer* luonnehtii oikeuden ”merkityksen selvittämisen” sijaan pikemminkin sen sisältöä ”*perustelevana ja syyn antavana”*. Näin ollen esimerkiksi moraalilla, etiikalla tai erilaisilla sosiopoliittisilla tekijöillä ei ole sijaa tässä tulkinnassa.[53] Kansainvälinen oikeus on näin ollen luonteeltaan myös pääosin ”horisontaalista”, koska oikeussääntöjen luojina täysivaltaiset valtiot ovat keskenään tasavertaisia ja päättäneet näistä säännöistä omasta tahdostaan.[54]

Tällaista oikeuspositivististа lähestymistapaa kansainväliseen oikeuteen voidaan tämän tutkimuksen piirissä nimittää niin sanotuksi *kansainväliseksi ”valistuneeksi” oikeuspositivismiksi*.[55] Tämä on siis se teoreettinen lähtökohta, jonka kautta isäntämaatuenkin järjestämiseen liittyviä kansainvälisiä velvoitteita pyritään tässä tutkimuksessa selvittää. Näistä Suomea koskevista

[50] Esim. Kammerhofer 2019, s. 1–5.
[51] Vrt. Jääskinen 2008, s. 95–97.
[52] Vrt. esim. Kammerhofer 2019, s. 2–7 ja Hovell 2022, s. 91–94.
[53] Kammerhofer 2019, s. 6. Kansainvälisen oikeuden tulkinta on nimenomaan *oikeudellista arviointia,* eikä siis pyrkimys välttämättä ymmärtää oikeussäännön taustalla vaikuttavia tekijöitä. ”…The positivist main-stream sees interpretation as justificatory and as reason-giving, rather than as meaning-ascertaining.”.
[54] Esim. Hovell 2022, s. 85. *Hovell* viittaa kansainvälisen oikeuden horisontaalisuudesta puhuttaessa ns. ”voluntaristiseen käsitykseen” sallituista oikeuslähteistä positivismin piirissä. Tälle katsantokannalle esittää omat eriävät näkemyksensä ns. formalistinen käsitys. Tämä vastakkainasettelu ja käsitteiden tarkempi avaaminen tämän tutkimuksen yhteydessä on kuitenkin toissijaista, sillä kansainvälisen ”valistuneen” oikeuspositivismin ei voida katsoa olevan puhtaasti kumpaakaan – voluntaristista tai formalistista (vrt. esim. Simma – Paulus 1999, s. 307–308).
[55] Ks. Simma – Paulus 1999, s. 301–308. *Simma ja Paulus* käyttävät tekstissään lyhyempää käsitettä ”valistunut positivismi”. Tämän tutkimuksen piirissä tähän viitataan yleisesti ”valistuneena oikeuspositivismina”.

velvoitteista merkittävimpiä aiheen kannalta ovat Naton kontekstissa niin sanottuna liittokunnan perussopimuksena toimiva Pohjois-Atlantin sopimus (SopS 18/2023) sekä jo aiemmin sivuttu joukkojen oikeudellisen aseman vähimmäistason määrittävä Nato SOFA. Tällaisista kansainvälistä sotilaallista toimintaa sääntelevistä velvoitteista voidaan käyttää kansainvälisessä oikeudessa myös termiä *vierailevien joukkojen oikeus* (law of Visiting Forces). Tähän liittyvien kansainvälisten velvoitteiden ja sääntelyn tavoitteiden tuntemus on keskiössä siinä, että niitä osataan myös soveltaa suhteessa valtion sisäiseen lainsäädäntöön[56].

Tutkimusaiheeseen liittyy siis omana ulottuvuutenaan näiden vierailevien joukkojen oikeudesta kumpuavien kansainvälisten velvoitteiden soveltaminen kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä. Teoreettisesti asiaa tulee kuitenkin kansainvälisen valistuneen oikeuspositivismin silmin lähestyä niin, että kansainväliset velvoitteet toimivat ikään kuin omassa ”kansainvälisen oikeuden vaikutuspiirissään”, kun taas kansallisen oikeusjärjestyksen kehyksessä tarkastelu kohdistuu erityisesti näiden kansainvälisten velvoitteiden vaikutusten ja täytäntöönpanon arviointiin valtion sisäisesti. Kansainvälistä ja kansallista oikeusjärjestystä ei siis pidä sekoittaa toisiinsa, sillä eihän kansallisella lainsäädännöllä voi olla vaikutusta valtion suhteeseen toista valtiota kohtaan. Kansainvälinen oikeusjärjestys siis määrittää jo aiemmin kuvatusti valtioiden välisiä suhteita ja asettaa valtioille velvoitteita, joita sitten tarkastellaan erikseen kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä.[57]

Tällaisen valtion sisäisen julkisoikeudellisen tarkastelun näkökulmasta voidaan aiheen kannalta tunnistaa myös perinteisen lainopin asema pääasiallisena ”metodologiana” voimassa olevan oikeuden systematisoinnissa ja tulkinnassa. Lainoppi on kuitenkin pääasiallinen menetelmä tutkia voimassa olevaa oikeutta, avata oikeudellisia käsitteitä ja systematisoida näiden avulla käsiteltävää oikeussäännöstöä sekä selvittää ja tulkita säännöstön sisältöä.[58] Tutkimuksessa annetaankin isäntämaatukea sääntelevän oikeuden kenties hieman ”hajanaisesta ja sirpaloituneestakin”

[56] Vrt. esim. Fleck 2018, s. 3. ”States are not free to develop rules for Visiting Forces without regard of their international obligations. The relevant rules of international law need to be implemented at national level…This requires a good perception of the objectives of the law of Visiting Forces…”.

[57] Vrt. esim. Hakapää 2010, s. 25–26 ja Hovell 2022, s. 91–94. Kuten jo aiemmin todettiin, kansainvälisen oikeuden oikeuslähteet on määritelty ICJ:n perussäännön 38 artiklassa ja juuri nämä oikeussäännöt määrittävät valtioiden välisiä suhteita. Valtioiden sisäisellä oikeudella ei siis ole tässä valtioiden välisiä suhteita määrittävässä järjestelmässä merkitystä ja kansallisen oikeusjärjestyksen sisällä nimenomaan vain tarkastellaan sinne kansainvälisestä oikeusjärjestyksestä kohdistuvia velvoitteita.

[58] Vrt. Tvarnoe – Nielsen 2022, s. 12–13. Ks. myös Aarnio 1978, s. 52–53. Vaikka *Tvarnoe* ja *Nielsen* kirjoittavatkin eurooppalaisesta ”realistisesta” oikeuspositivismista, voidaan tämänkin teorian piiristä tunnistaa, miten lainopin perinteiset tehtävät soveltuvat niin ikään kansainvälisten velvoitteiden tutkimiseen kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä.

luonteesta johtuen erityistä painoarvoa tälle lainopilliselle oikeuden systematisointitehtävälle[59] – toki pohjautuen valitun oikeuspositivismin lähtökohtiin kansainvälisten velvoitteiden määrittelystä ja tulkinnasta. Onhan lainopin systematiikan tehtävä nimenomaisesti selvittää ensiksi käsiteltävän normin soveltamisen yleiset ja siten erityiset edellytykset sekä edelleen jäsentää normien välisiä suhteita.[60] Kyse on siis sen selvittämisestä, *mitä oikeus juuri tällä hetkellä sisältää ja miten se tulee, esimerkiksi viranomaisen tulkinnassa, tulevaisuudessa todennäköisimmin toteutumaan*. Tämän vodaan ajatella olevan lainopin eräänlainen ”vallitseva doktriini”.[61]

Kansainvälisen oikeuden kannalta tällaisen doktriinin vodaan ajatella toimivan myös niin sanottuna oikeussääntöjen löytämisen apuvälineenä.[62] Tähän on osaltaan niin ikään viitattu ICJ:n perussäännön 38 artiklan 1 kappaleen d) kohdassa, jossa todetaan tuomioistuimen soveltavan päätöksissään myös ”… oikeudellisia ratkaisuja sekä eri maiden etevimpien tutkijain oppeja apukeinona oikeussääntöjen määrittelemiseksi.". Tutkimuksessa on siis käytännössä kyse tiivistetysti siitä, että kansainvälisen valistuneen oikeuspositivismin lähtökohdista pyritään avaamaan sitä isäntämaatuen järjestämisen kannalta olennaista oikeudellista kokonaisuutta, joka Natoon liittymisen myötä vaikuttaa kansainvälisinä velvoitteina myös Suomen oikeusjärjestykseen. Lainopillisin menetelmin sitten tarkastellaan näitä velvoitteita osana kansallista voimassa olevaa oikeutta ja oikeusjärjestystä[63].

Lainopin doktriinin ja systematisointitehtävän kuvauksen lisäksi lienee syytä avata ainakin jossain määrin tarkemmin myös tutkimuksessa käytettävän lainopillisen metodin sisältöluonnetta. Yhtenä tällaisena metodin avulla tavoiteltavana päämääränä voidaan pitää nimenomaan voimassa olevan oikeuden kuvailua eli *lex lata* -näkökulmaa.[64] Tähän tarjoaa keinoja nimensä mukaisesti oikeuden systemaattinen tulkintaote, jonka tehtävänä on arvioida tulkittavan säännöksen paikkaa oikeusjärjestyksessä tai ”oikeusjärjestysten muodostamassa kokonaisuudessa”.[65]

---

[59] Tähän liittyen toki huomiona, että Naton toiminnan kannalta keskeisistä sopimuksista, kuten Nato SOFAsta ja Pariisin pöytäkirjasta on kirjoitettu vain muutamia perusteoksia (esim. “The Handbook of the Law of Visiting Forces” (Fleck 2018) ja “Status of Military Forces Under Current International Law” (Lazareff 1971), joita tässäkin tutkimuksessa olennaisesti hyödynnetään (ks. esim. HE 90/2023 vp, s. 7).Tutkimukselle ja sen sisältämälle systematisointitehtävälle voineekin jo tästä kirjallisuuden puutteesta johtuen löytää perusteita.
[60] Esim. Kolehmainen 2016, s. 128–130.
[61] Ks. esim. Kolehmainen 2016, s. 107 ja Siltala 2003, s. 60. *Kolehmainen* on viitannut nimenomaan *Siltalan* määritelmään ”vallitsevasta tuomarinideologiasta”. Tämän voi katsoa olevan yleisesti sovellettu lainopin doktriini lakia tulkitsevien ja soveltavien tahojen keskuudessa.
[62] Vrt. esim. Borda 2013, s. 652.
[63] Vrt. Koskenniemi 1999, s. 355–356. *Koskenniemi* pohtii kansainvälisen oikeuden tulkintojen vaikuttavuutta myös oikeusdogmatiikkaan. Kansainvälisen oikeuden tulkintatavat, ts. tehdyt teoreettiset valinnat, vaikuttavat myös oikeudellisen arvion lopputulokseen.
[64] Ks. esim. Smits 2015, s. 8.
[65] Hirvonen 2011, s. 39. Ks. myös Tvarnoe – Nielsen 2022, s. 16.

Tämän lisäksi ja erityisesti tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien vuoksi voimassa olevasta oikeudesta on syytä muodostaa myös sanamuodon mukaisia tulkintoja – tämähän liittyy erityisesti aiemmin mainittuun kansainvälisen valistuneen oikeuspositivismin piirteeseen, jossa oikeussääntöä tulkitaan ”sellaisenaan”.[66]

On kuitenkin syytä tiedostaa, ettei tiettyyn lainopilliseen tulkintanäkökulmaan lukittautuminen ole tutkimuksen kannalta välttämättä tavoiteltava itseisarvo. Esimerkiksi Aarnio kuvaa tätä useamman tulkintanäkökulman käyttöä tutkijan pelaamaksi eräänlaiseksi ”peliksi”, jossa tulkintatilanteesta riippuen valitaan kulloinkin asiaan sopiva tulkintatapa.[67] Näin ollen siis kummatkin tässä yhteydessä esitellyt lainopin tulkintanäkökulmat ovat siis yhtä lailla ”sallittuja” ja käytettävissä. Olennaista tulkintojen tekemisen kannalta on kuitenkin se tapa, jolla erilaisia oikeuslähteitä ylipäätään valitaan tulkittaviksi ja millaisessa oikeuslähdehierarkiassa lähteet toimivat toisiinsa nähden.[68] Tutkimuksen ja tulkintojen kannalta tämän oikeuslähteiden arvioinnin voidaan katsota olevan avainasemassa juuri siksi, että aihealueen sääntelyyn liittyy oikeuslähteitä useamman eri oikeusjärjestyksen piiristä. Osittain tästäkin syystä tutkimukseen valittuja teoreettisia lähtökohtia on pyritty avaamaan tässä yhteydessä riittävissä määrin – voisihan nyt esitellyn lähestymistavan eri oikeusjärjestyksiin ja niiden keskinäiseen suhteeseen ajatella olevan eräänlainen ”avain” käsillä olevan oikeudellisen kokonaisuuden ymmärtämiseksi.

1.4.2 Tutkimuksen aineisto ja aiempi tutkimus

Tutkimusta ja sen aineistoa koskien voidaan nopeasti huomata, ettei isäntämaatukea ole oikeudellisena käsitteenä määritelty tarkkarajaisesti oikeastaan missään.[69] Tämä johtunee siitä, että käsitteellisen pelkistämisen sijaan isäntämaatuki voidaan nähdä enemmänkin eräänlaisena kattoterminä joukolle hyvin erilaisiakin toimia ulkomaisen joukon tukemiseksi. Oikeudellinen näkökulma liittyy tähän sitä kautta, että näiden tukitoimien tulee, kuin minkä tahansa muunkin viranomaisen toiminnan, tapahtua määrätyistä oikeudellisista lähtökohdista ja perustein. Tämän lisäksi tuen järjestämisessä on hyvä noudattaa niitä menettelyjä, jotka on sotilasliiton piirissä

[66] Esim. Hirvonen 2011, s. 38–39.
[67] Aarnio 1978, s. 101–105.
[68] Kolehmainen 2016, s. 116–117.
[69] Isäntämaatukea ei ole käsitteenä määritelty esimerkiksi kansallisessa lainsäädännössä mitenkään, vaan lainsäädännössä tunnistetaan oikeudellisina termeinä esimerkiksi kansainvälinen apu ja yhteistoiminta. Isäntämaatuki tunnistetaan kuitenkin käsitteenä esimerkiksi Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä sekä vuoden 2024 puolustusselonteossa (ks. HE 90/2023 vp, s. 32 ja Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 111.). Isäntämaatukea ei kuitenkaan ole käsitteenä mainittu esimerkiksi aiemmassa PfP SOFAn esitöiden (HE 19/1997 vp) yhteydessä. Naton piirissä isäntämaatuki on käsitteellisesti määritelty esim. isäntämaatukidoktriinissa (ks. NATO AJP-4.3 2021).

katsottu asianmukaisiksi. Määräävimpänä pysyväisluonteisena asiakirjana näistä oikeusperusteista voidaan pitää Nato SOFAa, joka lähtökohtaisesti aina määrittää Naton jäsenvaltioiden joukkojen oikeudellisen aseman niiden toimiessa toisen jäsenvaltion alueella.[70] Isäntämaatukea voisikin näin ajatella lähestyttävän oikeustieteellisen tutkimuksen nimissä nimenomaan *joukkojen oikeudelliseen asemaan* liittyvän aineiston kautta.

Tällä perusteella erityisesti kansainvälisen oikeuden ja sen puitteissa niin sanotun *vierailevien joukkojen oikeuden* näkökulmasta tutkimuksen tarkastelussa keskeisimpinä kansainvälisinä velvoitteina ja oikeuslähteinä toimivat Pohjois-Atlantin sopimus (SopS 18/2023) sekä Nato SOFA (SopS 24/2024). Kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä näihin liittyvät kummankin sopimuksen kohdalla erityisesti niiden voimaansaattamista koskeva lainsäädäntö ja näiden esityöt.[71] Näiden esitöiden kohdalla onkin varsin huomionarvoista, miten argumentaatio näiden velvoitteiden voimaansaattamiseksi on muuttunut 1990-luvun PfP-aikakaudelta varsinaiseen Nato-jäsenyyteen liittyneiden lakimuutosten kohdalla verrattain paljon perusteellisemmaksi. Näillä voimaansaattamislaeilla ja niiden esitöillä on näin ollen myös varsin keskeinen asema tutkimuksen lähdeaineistossa.[72] Koska aihepiiriin liittyvään sääntelyyn kuitenkin edelleen kohdistuu verrattain oleellisiakin muutostarpeita, *on tämän oikeudellisen aineiston keräämisen suhteen takarajaksi asetettu 21. helmikuuta 2025*. Tämän jälkeen tapahtuvia säädösmuutoksia ei luonnollisesti tulla tutkimuksessa huomioimaan.[73]

Puhtaasti oikeustieteellisen tutkimuksen sijaan isäntämaatukea ja siihen liittyviä kokonaisuuksia on kuitenkin tutkittu sotatieteellisen tutkimuksen viitekehyksessä erityisesti kahdesta eri näkökulmasta – tukeen liittyvän logistiikan sekä kokonaisvaltaisempana ilmiönä kansainvälisen puolustusyhteistyön ja avun vastaanoton näkökulmasta.[74] Sotatieteelliselle tutkimukselle on kuitenkin ominaista joidenkin opinnäytteiden luokitteleminen salassa pidettäviksi ja näin ollen tällaiset lähteet joudutaan tarvittavin osin rajaamaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle.[75] Sama

---

[70] Nato AJP-4.3 2021, s. 1–7 ja Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 24.5.2024].

[71] Tähän liittyen toki aiemmin todetun mukaisesti huomautuksena, että tutkimuksessa tullaan tarkastelemaan ”Natoon liittyvien kansainvälisten velvoitteiden” lisäksi myös DCA-sopimusta. Tämä ei kuitenkaan ole tutkimuksen keskiössä vaan ennemminkin tukee aiheen kokonaisvaltaista tarkastelua.

[72] Vrt. HE 90/2023 vp. sekä HE 19/1997 vp. Toisin sanoen varsinainen Nato SOFA verrattuna PfP SOFAan.

[73] Käynnissä olevien lainsääntöhankkeiden osalta voidaan nostaa esiin mm. hallituksen esitys aluevalvontalain muuttamisesta (HE185/2024 vp) sekä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 6/2025 vp). Näistä jälkimmäinen on annettu eduskunnalle vasta 20.2.2025. Molemmat toimivat kuitenkin konkreettisena osoituksena Nato-jäsenyyteen liittyvistä säädösmuutostarpeista.

[74] Esim. Himanen 2023, Otzulis – Ozoliņa 2017 ja Rzadkowska – Ziółkowski 2016.

[75] Kotimainen sotatieteellinen tutkimus on saatavissa esimerkiksi Maanpuolustuskorkeakoulun kirjaston kautta.

huomio salassa pidettävyydestä pätee myös joihinkin aihetta koskeviin Puolustusvoimien sisäisiin ohjeisiin. Tämä ei kuitenkaan ole tutkimuksen kannalta ongelma, tarkastelun koskiessa nimenomaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja oikeutta. Nämä ovat kuitenkin kaikille yleisesti saatavissa.

Vaikka vaikuttaisi siltä, ettei isäntämaatukea tai sen viitekehykseen sijoittuvia ilmiöitäolekaan juuri tutkittu oikeudellisista näkökulmista, on isäntämaatukea ohjaavia oikeusperusteita sivuten kuitenkin saatavissa oikeustieteellistä aineistoa. Jonkinlaisesta aiheeseen liittyvästä aiemman tutkimuksen ja oikeuskirjallisuuden niukkuudesta on kuitenkin saatavissa viitteitä niin sanottua Nato SOFAn voimaansaattamislakia koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 90/2023 vp), jossa mainitaan Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa koskevan oikeuskirjallisuuden suoranaisesta vähäisyydestä.[76] Tästä huolimatta esityksessä viitataan aihetta laajimmin käsitteleviin eräänlaisiin SOFA-sopimuksia koskeviin perusteoksiin, jotka on valittu myös tämän tutkimuksen keskeiseksi taustamateriaaliksi.[77] Nämä teokset ovat *Dieter Fleckin* (2018) ”*The Handbook of the Law of Visiting Forces*” sekä *Serge Lazareffin* (1971) “*Status of Military Forces Under Current International Law*”. Teoksissa kuvataan esimerkiksi Nato SOFAn ja vastaavien SOFA-sopimusten historiallista kehitystä sekä tarkemmin juuri Nato SOFAn sisältöä ja velvoitteita.[78]

Näiden perusteosten lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään aiheeseen muilta osin liittyviä oikeustieteellisiä julkaisuja. Tällaisia ovat esimerkiksi kansainvälisen oikeuden periaatteisiin, kuten valtion täysivaltaisuuteen, keskittyvät julkaisut sekä vierailevien joukkojen oikeutta yleisesti tai jotakin isäntämaatuen osa-aluetta koskevat julkaisut.[79] Erityisesti kansainväliseen oikeuteen kuuluvien oikeussääntöjen sisällön avaamista ja tulkintaa voidaan lähestyä nimenomaan oikeuskirjallisuuden kautta.[80] Tämän perusteella voineekin todeta aiheeseen liittyvän aineiston olevan jokseenkin pirstaloitunutta, jonka vuoksi tutkimuksen yhtenä tehtävänä on, jo aiemmin kuvatuin perustein, erilaisia julkaisuja ja oikeuslähteitä yhdistelemällä muodostaa kokonaiskuva siitä, miten tiettyjä isäntämaatuen toteutusta ja erityisesti siihen sisältyviä viranomaisen toimivaltuuksia ja tehtäviä ohjaavaa oikeutta tulisi kansallisesti tulkita.

---

[76] HE 90/2023 vp, s. 7.
[77] Ibid. Esityksessä todetaan: ”Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa on käsitelty oikeuskirjallisuudessa niukasti. Tässä esityksessä on viitattu teoksiin “The Handbook of the Law of Visiting Forces” (Fleck, Dieter 2018) ja “Status of Military Forces Under Current International Law” (Lazareff, Serge 1971), jotka ovat aihealueen laajimmat teokset.”.
[78] Fleck 2018 ja Lazareff 1971.
[79] Ks. SOFA-sopimusten osalta esim. Meron 1957 ja Dickinson 2006. Ks lisäksi sotilaallisen toiminnan (ml. isäntämaatuki) oikeudellisen tarkastelun osalta mm. Kříž – Skoruša 2016 ja Maciu 2015.
[80] Vrt. esim. Hakapää 2010 ja Dixon 2013. Nämä toimivat pitkälti 2. luvussa toteutettavan kansainvälisen oikeuden viitekehyksen avaamisen ”runkoteoksina”.

Näiden edellä mainittujen lisäksi erityisesti isäntämaatukea oikeudellisesti ohjaavaan oikeusperustaan liittyy valtiosopimusten ja lainsäädännön lisäksi myös omana kokonaisuutenaan eräänlaiset poliittiset asiakirjat, kuten isäntämaatukea koskevat *yhteisymmärryspöytäkirjat* (Memorandum of Understanding, MoU) ja tuen käytännön toteutukseen liittyvät *tekniset järjestelyasiakirjat* (Technical Arrangement, TA).[81] Näiden eräänlaiseksi *soft law´ksi* luokiteltavien lähteiden roolia isäntämaatuen järjestelyissä, sekä soft law´n luonnetta ylipäätään, tullaan myös tarkemmin selvittämään tutkimuksen käsittelyluvuissa. Huomioiden kuitenkin näiden oikeudellisesti sitovien ja sitomattomien isäntämaatukea ohjaavien oikeuslähteiden osittainen ”päällekkäisyys”, on tutkimuksessa myös syytä avata sitä prosessia, miten rauhan aikana kansainvälisestä sotilaallisesta harjoitusyhteistyöstä päätetään sekä tähän prosessiin liittyvää eräänlaista isäntämaatukea oikeudellisesti ohjaavan oikeusperustekokonaisuuden ”oikeuslähdehierarkiaa”.

1.4.3 Tutkimuksen oikeustieteellinen asemoituminen

Julkisen vallan käyttöä tarkasteltaessa, mistä eittämättä myös Puolustusvoimien isäntämaatukeen liittyvissä viranomaistoimivaltuuksissakin on kyse, liikutaan oikeussystemaattisesti nimenomaan julkisoikeuden piirissä. Julkisoikeus kuitenkin itsessäänkin pitää sisällään systemaattisesti erilaisia julkisoikeuden aloja, jotka kategorisesti jakautuvat niin valtion sisäiseen julkisoikeuteen kuin kansainväliseen julkisoikeuteen.[82] Käsillä olevan tutkimuksen sijoittaminen tarkkarajaisesti kumpaankaan edellä mainituista systeemeistä ei varmastikaan ole mahdollista jo siitäkään syystä, että isäntämaatuen oikeudellinen perusta muodostuu osin kansainvälisistä velvoitteista, joiden soveltamisessa tulee kontekstisidonnaisesti huomioida myös kansallinen oikeus ja sen vaatimukset.[83]

Sotatieteiden viitekehyksessä tutkimuksen voidaan yksinkertaisesti todeta lukeutuvan osaksi sotilasjuridista ja operatiivisoikeudellista tutkimusta. Onhan tämänkin tutkimuksen yhtenä tiedonintressinä kuitenkin tuottaa tietoa Puolustusvoimien toimivaltuuksista tiettyihin isäntämaatuen kokonaisuuksiin liittyen. Näin ollen jäänee tarkemmin pohdittavaksi, voidaanko tutkimus asemoida jollakin tavoin tarkemmin osaksi jotakin julkisoikeuden ja kansainvälisen oikeuden

---

[81] Esim. SopS 35/2022 ja 82/2014. Ts. Suomen allekirjoittamat isäntämaatukea koskevat MoU- ja TA-asiakirjat Naton kanssa (eli ns. Nato HNS MoU ja Nato HNS TA).
[82] Husa – Pohjolainen 2014, s. 29–34.
[83] Vrt. Fleck 2018, s. 94–97 ja Nato AJP-4.3 2021, s. 4–7. Isäntämaatuen oikeudellisen perusta pohjautuu osaltaan Nato SOFA-sopimukseen, johon itsessään sisältyy ns. *vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoite*. Näin ollen kaikessa isäntämaatukeen liittyvässä toiminnassa tulee huomioida kansainvälisten sopimusten vaatimukset sekä kansallinen lainsäädäntö. Vierailevien joukkojen oikeuteen liittyvien kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön toimivuus ”suhteessa toisiinsa” on siis tutkimuksessa olennaista.

alaa. Toisaalta tätäkään pohdintaa ei kannattane tässä yhteydessä kuljettaa kovinkaan pitkälle, sillä tutkimusaiheen piirissä todella liikutaan systeemisesti kansainvälisen oikeuden piirissä (jossa sielläkin olisi varmasti tunnistettavissa eri oikeudenaloihin sijoittuvia sisältöjä) sekä valtion sisäisen julkisoikeuden parissa niin valtiosääntöoikeuden kuin hallinto-oikeudenkin sisältöalueilla.[84]

Tällaiselle tutkimuksen systeemisen asemoimmin tarpeelle voidaan toki löytää perusteita muun muassa sellaisen argumentaation kautta, jonka mukaan tutkimus tulisi tarkemmin rajata osaksi jonkin oikeudenalan tutkimusperinnettä. Toisaalta, kuten esimerkiksi *Paso* tätä asiaa pohtii, tulee tutkimuksen tekemisen taustalla kuitenkin olla perusedellytyksenä tuntemusta *aiheeseen yleisesti liittyvästä* tutkimusperinteestä.[85] Näin ollen asiasta voisi ajatella niinkin, että tämän ”asemointihaasteen” tiedostaminen riittää, koska näin tunnistetaan tarve perehtyä aiheeseen ”riittävässä laajuudessa”. Tutkimus tullaan siis toteuttamaan nämä oikeudenalojen systeemiset rajat harkitusti ylittäen, mutta kuitenkin samalla tiedostaen, että aihealueeseen liittyvään aineistoon tulee tutustua riittävän laajasti.[86]

1.4.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseen valitut näkökulmat ja lähtökohdat huomioiden tutkimus voidaan karkeasti jakaa neljään osaan: johdantoon, aiheen teoriapohjan ja perusteiden avaamiseen, varsinaisten oikeudellisen tarkastelukohteiden käsittelyyn sekä lopun johtopäätösosioon. Näistä seuraavaksi johdannon jälkeen toteutettava tutkimusaiheen perusteiden avaaminen tapahtuu tutkimuksen 2 ja 3 luvuissa, joissa ensin avataan yleisesti aiheen kannalta olennaista kansainvälisen oikeuden luonnetta ja viitekehystä. Tämän jälkeen taas käsitellään näitä isäntämaatuen kannalta, eli suoritetaan tukea ohjaavien oikeuslähteiden ja niiden sisällön systematisointia. Tämän lisäksi avataan menettelyä, jonka mukaan kansainvälisestä harjoitustoiminnasta ja siihen sisältyvästä isän-

[84] Vrt. esim. Husa – Pohjolainen 2014, s. 29–34. Erityisesti valtion sisäisen julkisoikeuden systematiikan kuvailun osalta.
[85] Paso 2010, s. 300. Tutkimuksen tekemisen perusedellytys on aihealueen tutkimusperinteen tuntemus. Osin tämänkin takia julkisoikeuden systematiikan avaaminen tarvittavissa määrin on tarpeellista.
[86] Ks. esim. Edwards 2010, s. 894 ja Soininen 2016, s. 53–54. Esim. *Edwards* tiivistääkin, että oikeustieteen tutkijan tulisi ennen kirjoittamista tuntea kyseistä alaa käsittelevä kirjallisuus ja julkaisut varsin kattavasti. Tutkimuksen asemoinnista riippumatta aineistoa tulee siis tarkastella riittävän laajasti. Myös *Soininen* viittaa tähän tuoden ilmi, ettei liiallinenkaan traditioperusteisuus, ts. lähteiden käyttö, ole hyvästä, vaan opinnäytetyössä tulisi tuoda esiin myös tutkijan omaa pohdintaa.

tämaatuen järjestämisestä Suomessa päätetään. 2 ja 3 luvuista muodostuvan osion on siis tarkoitus hahmotella tarvittavilta osin tutkimusaiheeseen liittyvät oikeussäännöt sekä tarjota perusteet valittujen oikeudellisten tarkastelukohteiden käsittelyyn.

Varsinaisiin oikeudellisiin tarkastelukohteisiin perehdytään tutkimuksen 4 ja 5 luvuissa. Näissä avataan tarkasteltaviksi valittujen Puolustusvoimien toimivaltaan kuuluvien ja isäntämaatukeen sisältyvien viranomaistoimivaltuuksien sisältöä ja näitä koskevia kansainvälisisä velvoitteita. Lukujen sisältö koskee siis niitä oikeusperusteita, jotka ohjaavat joukkojen maahantuloon ja turvallisuuden ylläpitoon liittyviä järjestelyitä isäntämaatuessa sekä sitä, miten tätä sääntelyä tulisi viranomaistoiminnassa tulkita. Lisäksi molemmissa luvuissa toteutetaan, erityisesti tutkimuksen julkisoikeudellinen näkökulma huomioiden, myös lyhyt valtiosääntö- ja täysivaltaisuustarkastelu näiden aihetta koskevien kansainvälisten velvoitteiden osalta.

Tutkimuksen lopuksi esitetään 6 luvussa johtopäätökset ja tutkimuskysymyksiin perustuen pohdintaa käsitellyistä tarkastelukohteista. Tämän yhteydessä tullaan myös osaltaan tiivistäen vastaamaan tutkimuksessa tehtyyn näkökulmavalintaan siitä, mitä juuri isäntämaatuen suunnitteluvastuullisen tulisi isäntämaatukea koskevista oikeusperusteista ymmärtää.

2 KANSAINVÄLISEN OIKEUDEN VIITEKEHYS

2.1 Kansainvälisen oikeuden, harjoitustoiminnan ja isäntämaatuen suhteesta

Kansainvälisessä sotilaallisessa harjoitustoiminnassa on usein, varsin luonnollisesti, kyse asevoimien käytöstä yhteistoiminnassa toisen valtion kanssa tai sellaisen alueella. Toiminta koskeekin näin kahden tai useamman valtion välistä yhteistyötä ja tätä kautta toimintaa myös sääntelee valtioiden välisiä suhteita määrittävänä oikeusjärjestyksenä kansainvälinen oikeus. Tällaisen oikeuden piirissä niin sanotun ”vierailevien joukkojen oikeuden” tehtävänä on kategorisoida näitä sotilaalliseen toimintaa liittyviä oikeussääntöjä ja tehdä selväksi, miten näitä tulisi tulkita toimintaan osallistuvien valtioiden kesken ja suhteessa näiden kansalliseen lainsäädäntöön.[87]

Edellä mainitun kansainvälisen harjoitustoiminnan yhteydessä tulee lähettäjävaltion joukon tukemiseksi usein kyseeseen myös erilaiset isäntämaatuen järjestelyt. Kuten edeltävässäkin jo tosin todettiin, tällainen tuki mielletään usein pääasiassa logistiseksi ja huollolliseksi tueksi vierailevalle joukolle ja asiassa ei tässä suhteessa olla tietenkään väärässä.[88] On kuitenkin huomioitava, että tällaisen tuen järjestämiseen liittyy eräänlainen ”oikeudellinen ulottuvuus” varsinkin näistä tukijärjestelyistä sovittaessa niin sanotuin *isäntämaatukisopimuksin tai -järjestelyin* (*Host-Nation Support Agreement/Arrangement, HNSA*). Näiden menettelyiden ensimmäinen ”terminologinen sudenkuoppa” liittyy kuitenkin jo ”HNSA-käsitteeseen” itsessään, sillä tällaisen *isäntämaatukea koskevan järjestelyn* kutsuminen ”sopimukseksi” saattaa kansainvälisen oikeuden viitekehyksessä antaa väärän kuvan sen oikeudellisesta sitovuudesta.[89] Tämän lisäksi tuesta sopimiseen liittyy myös omana kokonaisuutenaan määrättyjen aihepiirien, kuten esimer-

[87] Fleck 2018, s. 3.

[88] Vrt. esim. Rzadkowska – Ziółkowski 2016. Artikkelissa käsitellään isäntämaatukea esimerkinomaisesti juuri logistisena toimintana. Tästä huolimatta kyseinenkin artikkeli sisältää oman osuutensa siitä, millä instrumenteilla tällaisesta tuesta sovitaan. Merkittävä osa näistä menettelyistä on luonteeltaan lähtökohtaisesti oikeudellisia (ks. erityisesti artikkelin 4 luku).

[89] Ks. esim. Fleck 2018, s. 117, 731 ja Nato AJP-4.3 2021, s. 1–4. Esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa saatetaan törmätä käsitteeseen ”isäntämaatukisopimus” (Host Nation Support *Agreement*) kun taas Naton isäntämaatukidoktriinissa viitataan näihin ”järjestelyinä” (Host Nation Support *Arrangement*). ”Sopimuksella” ja ”järjestelyllä” voi kuitenkin Ulkoministeriön valtiosopimusoppaankin mukaan olla oikeudellisesti erilainen merkitys (ks. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, liite 16). ”Agreement” käsitteenä on toki yleisnimitys sopimukselle, mutta esim. valtiosopimusoppaassakin tämä erotetaan käsitteellisesti mm. ”yhteisymmärryspöytäkirjoista”, jotka kuuluvat oikeudelliselta sisällöltään ns. ”eri kategoriaan”.

kiksi turvallisuuden ylläpitoon liittyen, joukkojen toimivaltuuksia koskeva yhteensovittaminen.[90] Asian suhteen voidaankin siis nopeasti huomata, miten kansainväliseen harjoitustoimintaan liittyvästä isäntämaatuesta puhuttaessa, ei edellisessä sivuttua vierailevien joukkojen oikeutta voida mitenkään ohittaa.

On tietysti eri asia todeta, että ”isäntämaatuen järjestämisessä tulee ottaa huomioon kansainvälisen oikeuden velvoitteet”, kuin oikeasti ymmärtää mitä nämä velvoitteet ovat ja miten ne toimivat. Asiaa ei myöskään helpota se, että esimerkiksi *Hakapään* mukaan kansainvälinen oikeus on vakiintuneesta asemastaan huolimatta luonteeltaan varsin ”epämääräistä”. Tämä voi osin johtua siitä, ettei kansainvälisen oikeuden ylläpitämiseksi ole olemassa sellaista institutionalisoituneeksi miellettyä järjestelmää kuin kansallisten oikeusjärjestysten ylläpitämiseksi perinteisesti on. Sen sijaan kansainvälisen oikeuden noudattaminen nojaa pitkälti siihen, että oikeussubjekteina toimivat valtiot ovat katsoneet kansainvälisen oikeuden olevan yleisesti tarpeellista ja välttämätöntä nykyaikaisessa valtioiden välisessä kanssakäynnissä.[91]

Juuri tästä ”epämääräisyydestä” johtuen, sekä aihealueeseen yleisesti liittyvän kansainvälisen oikeuden mukanaan tuoman sääntelyn vuoksi, lienee siis tutkimuksen kannalta syytä ihan ensimmäiseksi avata, mitä nämä kansainvälisen oikeuden lähteet oikeastaan pitävät sisällään ja miten ne liittyvät vierailevien joukkojen oikeuden piirissä tapahtuvaan sääntelyyn. Tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien ja metodologian määrittämisen yhteydessä toki jo todettiin näiden oikeuslähteiden pohjautuvan ICJ:n perussäännön 38 artiklan määritelmään kansainvälisen oikeuden lähteistä (valtiosopimukset, kansainvälinen tapaoikeus ja yleiset oikeusperiaatteet). Näiden ”tasavertaisten” lähteiden ohella voidaan myös yhtenä kansainvälisen oikeuden lähteenä ja osaltaan oikeussääntöjen löytämisen apuvälineenä pitää myös oikeuskäytäntöä tai ”etevimpien tutkijain” julkaisuja, joskin näitä tulee pitää toissijaisina edellä mainittuihin lähteisiin nähden.[92] Lisäksi kansainväliseen oikeuteen, ja erityisesti tutkittavaan aiheeseen, liittyy oleellisesti myös niin sanotut *soft law* -lähteet, joiden luonnetta osana tutkimusaiheen viitekehystä on niin ikään syytä avata.[93]

---

[90] Ks. esim. SopS 82/2014, s. 14 (ks. erityisesti luku 8) ja Nato AJP-4.3, liite B. Esimerkiksi Naton kanssa laadittu isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja (SopS 82/2014) sisältää tällaisen turvallisuustoiminnan yhteensovittamiseen liittyvän osuuden. Sama on mainittu myös Naton isäntämaatukidoktriinissa esitetyssä isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan esimerkkimallissa.
[91] Hakapää 2010, s. 15.
[92] Esim. Dixon 2013, s. 24–25.
[93] Ibid., s. 52.

Tässä tutkimuksen 2 luvusta koostuvassa osiossa on tiivistäen tarkoituksena avata perusteita kansainvälisestä oikeudesta ja sen lähteistä. Tämä perusteiden avaaminen tehdään, jotta myöhemmin 3 luvusta koostuvassa osiossa kyettäisiin riittävällä tarkkuudella avaamaan sitä kokonaisuutta, mistä erityisesti isäntämaatukea koskevat oikeudelliset perusteet muodostuvat sekä ymmärtämään näiden perusteiden välisiä suhteita. Tarkastelu aloitetaan ensin perehtymällä valtiosopimusoikeuden perusteisiin, jonka jälkeen avataan kansainvälisen tapaoikeuden ja yleisten oikeusperiaatteiden sisältöä. Lopuksi avataan *soft law´n* merkitystä kokonaisuuden kannalta sekä Suomen oikeusjärjestyksen suhdetta näihin kansainvälisiin velvoitteisiin.

2.2 Valtiosopimukset

Erilaiset valtioiden tunnustamat yleis- tai erityissopimukset muodostavat nykyään olennaisen osan kansainvälisen oikeuden sisällöstä. Kansainvälisen oikeuden lähdeopin nimissä sopimusten merkitystä voidaan avata nimenomaan ICJ:n perussäännön 38 artiklan 1(a) kohdan kautta, jossa todetaan kansainvälisen tuomioistuimen soveltavan ratkaisuissaan ”…kansainvälisiä yleis- tai erityissopimuksia, jotka sisältävät valtioiden nimenomaisesti tunnustamia sääntöjä.”[94] Valtiosopimukset muodostavatkin näin ollen sen kansainvälisen oikeuden osan, jonka puitteissa suvereenit valtiot voivat tietoisesti keskenään ”luoda” uutta oikeutta – sopimuksen osapuolia sitovia sääntöjä ja velvoitteita.[95]

Valtiosopimusten roolista kansainvälisessä oikeudessa on edellä mainitun lisäksi säädetty Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) 102 artiklassa, jossa todetaan seuraavasti:

> 1. Jokainen sopimus ja kansainvälinen välipuhe, jonka jokin Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen tekee tämän peruskirjan tultua voimaan, on niin pian kuin mahdollista kirjattava sihteeristössä ja sen toimesta julkaistava.
>
> 2. Sellaisen sopimuksen tai kansainväliseen välipuheeseen, jota ei ole kirjattu tämän artiklan 1 momentin määräysten mukaisesti, kuuluva sopimuspuoli ei voi vedota mainittuun sopimukseen tai välipuheeseen missään Yhdistyneiden Kansakuntien elimessä.

Näin ollen kaikki sopimusoikeus, joka on hyväksytty viralliseksi ja jota valtioiden välisissä suhteissa noudatetaan, on kaikkien yleisesti saatavilla YK:n sopimussarjassa (United Nati-ons

[94] Vrt. Hakapää 2010, s. 25. Ks. lisäksi ICJ:n perussäännön 38 artikla kokonaisuudessaan (SopS 1/1956).
[95] Dixon 2013, s. 23.

Treaty Series). Tämän lisäksi sellaiset sopimukset, joihin Suomi on liittynyt tai tehnyt, julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa (SopS).[96] Tutkimuksen kannalta nämä ”valtiosopimusten kriteerit” on hyvä pitää mielessä myöhemmin tapahtuvaa tarkastelua ajatellen, erityisesti kun tutkimuksen seuraavassa osiossa avataan varsinaisesti isäntämaatukea koskevia oikeuslähteitä ja tarkastellaan niiden oikeudellista sitovuutta.

Valtiosopimusoikeuden näkökulmasta, sekä tutkittavan aiheen kannalta, on myös tärkeää erottaa, onko sopimus laadittu kansainvälisen oikeuden subjekteina valtioiden kesken vai onko toisena sopimuspuolena esimerkiksi kansainvälinen järjestö. Sopimustyypeistä ensimmäistä, eli valtioiden välistä sopimista, ohjaa vuonna 1969 laadittu valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 32-33/1980, jäljempänä myös Wienin yleissopimus) ja jälkimmäistä vuonna 1986 laadittu hallitusten ja kansainvälisten järjestöjen välisten sopimusten yleissopimus. Suomi ei kuitenkaan ole liittynyt jälkimmäiseen, vaikka se pitkälti noudatteleekin Wienin sopimuksen sisältöä.[97]

Wienin yleissopimuksen mainitseminen valtiosopimusoikeuden esittelyn yhteydessä on merkitsevää erityisesti siitä syystä, että Wienin yleissopimus, toki monen muun valtiosopimuksia koskevan velvoitteen lisäksi, sisältää lausekkeet valtiosopimusten tulkitsemisesta sekä sitovuudesta. Näistä erityisesti jälkimmäisen osalta tulee erikseen mainita sopimuksen 26 artiklan sisältämä *Pacta sunt servanda* -sääntö, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova ja pantava täytäntöön *vilpittömässä mielessä*.[98] Tämä vilpittömän mielen (good faith) periaate on sopimusoikeudellinen yleisperiaate, joka käytännössä velvoittaa sopimuspuolia toimimaan rehellisesti. Yleisenä periaatteena vilpitön mieli on usein tulkittu luonteeltaan pakottavaksi juurikin sen yleisesti tunnustetun luonteen vuoksi.[99] Kansainvälisen sotilaallisen toiminnan kannalta vilpittömän mielen periaatteen toimintaan voisi ajatella tavallaan myös käänteisesti. Siitä, mistä joukkojen oikeudellista asemaa koskevissa sopimuksissa sekä muissa harjoitusyhteistyöhön liittyvissä oikeudellisissa asiakirjoissa kuten isäntämaatukisopimuksissa on sovittu, on syytä olettaa, että myös toinen osapuoli noudattaa. Toki

[96] Hakapää 2010, s. 27–28.
[97] Ibid., s. 28–29.
[98] Ks. lisäksi esim. Hakapää 2010, s. 37–38.
[99] Ks. esim. Kurkela 2003, s. 91–93. On toki huomioitava, että Kurkela kirjoittaa vilpittömän mielen periaatteesta nimenomaan siviilioikeuden keskeisenä periaatteena. Toisaalta Kurkela myös huomauttaa, että periaatteen ”…usein katsotaan ulottuvan kaikkeen sopimusoikeudelliseen toimintaan.”. Periaate on siis yleisellä tasolla sopimuksia tulkittaessa laajasti tunnustettu.

tässäkin yhteydessä on syytä tehdä eroa nimenomaan valtiosopimusten ja muiden järjestelyiden, kuten ”poliittisten asiakirjojen” välille, sillä vilpittömän mielen periaatteen voidaan Wienin yleissopimuksen mukaan katsoa koskevan nimenomaan vain valtiosopimuksia.

Valtiosopimusten tulkinnan osalta voidaan taas nojata Wienin yleissopimukseen 31 artiklan yleiseen tulkintasääntöön. Artiklan 1. kohdan mukaan sopimuksia tulisi tulkita vilpittömän mielen lisäksi antamalla sopimuksessa käytetyille sanonnoille *niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys* ja tämän tulkinnan tulisi tapahtua *sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa*. Lisäksi tulkinnassa tulee ottaa huomioon myös sellaiset asiakirjat, jotka on laadittu kyseessä olevan sopimuksen yhteydessä sekä joissakin tapauksissa sopimuksen laadinnan aikaiset olosuhteet. Näistä jälkimmäistä, eli niin sanottuja täydentäviä tulkintoja[100], tulee kuitenkin hyödyntää hyvin harkiten ja niin, ettei sopimustekstin merkitys selvissä tapauksissa muutu. Valtiosopimusten tulkinnassa tulee myös huomioida sopimuskieli.[101] Vaikka kansainvälisen oikeuden silmin kaikki kielet ovatkin yhdenvertaisia, voivat osapuolet käytännössä sopia, mitä kieltä sopimustulkinnassa käytetään. Loppujen lopuksi tulkinnassa on kuitenkin hyväksyttävä se merkitys, joka on Wienin sopimuksen 33 artiklan 4. kohdan mukaan ”parhaiten sopusoinnussa”, kun otetaan huomioon ”valtiosopimuksen tarkoitus ja päämäärä”.[102]

Valtiosopimusten roolia kansainvälisessä oikeudessa voitaisiinkin tavallaan muotoilla siten, että tapaoikeuden ja yleisten periaatteiden sijaan sopimukset muodostavat kansainvälisen oikeuden kaikista velvoittavimman ytimen. Ovathan valtiot kuitenkin tietoisesti liittyneet sopimuksiin ja vapaasta tahdostaan päättäneet tehdä sellaisia. Asia voitaisiin tavallaan muotoilla myös siten, että valtiosopimukset ovat kansainvälisen tapaoikeuden ”kirjoitettu muoto”.[103] Oikeustieteellisesti ajatellen tulee kuitenkin pitää mielessä, etteivät valtiosopimukset ole muihin ICJ:n perussäännön 38 artiklassa mainittuihin oikeuslähteisiin nähden missään määrin ensisijaisia. Tutkittavan aiheen kannalta tämä on syytä pitää mielessä, sillä osin isäntämaatuessakin vaikuttavat kansainvälisen oikeuden säännöt ovat varsin moninaisia ja hajanaisia. Oikeudellisesti tapahtuvassa arviossa on syytä myös tunnistaa, miten joillain tutkimusaiheeseen liittyvillä sopimuksilla, kuten esimerkiksi Nato SOFAlla, on eräänlainen ”selventävä ja kompromissia tekevä rooli” tiettyjen kansainvälisen tapaoikeuden ja yleisten periaatteiden sääntöjen sekä joukkojen oikeudelliseen asemaan liittyvien peruskysymysten välillä. Parhaiten tämä käy ilmi

[100] Ks. SopS 33/1980 (32 artikla).
[101] Ibid. (ks. 33 artikla).
[102] Vrt. Hakapää 2010, s. 44–45.
[103] Dixon 2013, s. 28–30 ja Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 13–14. Ulkoministeriön julkaisema valtiosopimusopas esimerkiksi kuvaa valtiosopimusten kehittyneen nimenomaan kansainvälisen tapaoikeuden pohjalta.

esimerkiksi juuri Nato SOFAa tulkittaessa, kun nopeasti voidaan huomata sopimuksen sisältävän velvoitteina eräänlaisia osapuolia sitovia ”periaatesääntöjä”.[104] Näitä ei luonnollisesti tule sekoittaa seuraavaksi esiteltäviin oikeuslähteisiin – kansainväliseen tapaoikeuteen ja yleisiin oikeusperiaatteisiin.

2.3 Kansainvälinen tapaoikeus ja yleiset oikeusperiaatteet

2.3.1 Yleisesti tapaoikeudesta ja yleisistä oikeusperiaatteista

Kansainvälisen tapaoikeuden yleiset käytännöt ja yleiset oikeusperiaatteet muodostavat, ICJ:n perussäännön 38 artiklan määritelmän mukaisesti, kansainvälisen oikeuden muut ”velvoittavia oikeussääntöjä sisältävät” lähteet. Nämä eroavat valtiosopimuksista erityisesti siten, ettei niitä välttämättä ole kirjattu ”auki” missään, vaan molemmat ovat, jossain määrin yleistäen, saaneet asemansa oikeuslähteinä ”yleisesti hyväksytyistä tai tunnustetuista” valtioiden tavoista toimia kansainvälisoikeudellisissa kysymyksissä.[105] Toki asia ei kummankaan lähteen tapauksessa ole aivan näin yksioikoinen, joten avataan seuraavaksi lyhyesti pääpiirteissään, mitä tapaoikeudella ja yleisillä oikeusperiaatteilla tosiasiallisesti tarkoitetaan.

Kansainvälinen tapaoikeus muodosti, ennen nykymuotoisen valtiosopimusoikeuden kehittymistä, kansainvälisen oikeuden pääasiallisen lähdepohjan.[106] Käytännössä tapaoikeus tarjoaakin oikeudellisiin kysymyksiin sellaisia, *Hakapään* luonnehdinnan mukaan ”tavanomaisen oikeuden piiriin sijoittuvia vastauksia”, joita ei löydy sopimusjärjestelyiden piiristä. Kyse on siis sellaisista yleisistä käytännöistä, jotka valtiot – tai ainakin suurin osa valtioista – ovat katsoneet yleisesti hyväksytyiksi.[107] Lisäksi näiden käytäntöjen on tullut olla muun muassa *Dixonin* kuvailun mukaan valtioiden välisessä toiminnassa ”kohtuullisen johdonmukaisesti” ja ”melko yleisesti” sovellettuja.[108]

---

[104] SopS 24/2024 (II artikla) ja HE 90/2023 vp, s. 7–8. Esimerkkinä näistä ”periaatesäännöistä” voidaan nostaa esiin mm. Nato SOFAan sisältyvä ns. *vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoite*, joka velvoittaa lähettäjävaltiota toiminnassaan huomioimaan myös vastaanottajavaltion kansallisen lainsäädännön. Kunnioittamisvelvoitteessa ei sopimukseen sisältyvänä periaatteena ole kyse kansainvälisen oikeuden yleisestä periaatteesta, vaan sopimukseen sisältyvästä säännön kaltaisesta periaatteesta, jolla osaltaan pyritään selventämään sopimuksen velvoitteiden toimeenpanoa käytännössä. Varsinaisesti tarkasta säännöstä esim. juuri kunnioittamisvelvoitteen kohdalla on kuitenkaan vaikeaa puhua, koska säännön soveltaminen käytännössä on varsin monitulkintaista.
[105] Ks. esim. Hakapää 2010, s. 56–62.
[106] Ibid., s. 56 ja Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 13.
[107] Hakapää 2010, s. 56–57.
[108] Dixon 2013, s. 32–35.

ICJ:n perussäännön 38 artiklan 1(c) kohdassa taas viitataan ”sivistyskansojen tunnusta-miin yleisiin oikeusperiaatteisiin”. Näistä voidaan kansainvälisessä oikeudessa käyttää lyhyesti nimitystä ”yleiset oikeusperiaatteet”. Nämä oikeusperiaatteet eroavat edellä esitetyistä kansainvälisen tapaoikeuden sisältämistä ”periaatteista” siten, että ”yleiset oikeusperiaatteet” on tavattu yhdistää nimenomaan valtioiden sisäisiin oikeusjärjestyksiin. Toisin sanoen, jos periaate on kansainvälisesti tunnustettu ja hyväksytty, voidaan puhua tapaoikeudesta, ja jos vastausta oikeudelliseen kysymykseen ei ole löydettävissä tapaoikeuden (tai valtiosopimusten) piiristä, voidaan vastausta etsiä valtioiden sisäisten oikeusjärjestysten sisältämistä periaatteista. Toki tällaisissa tapauksissa näiden periaatteiden tulee olla sovellettavissa kansainvälisiin kysymyksiin.[109] Yleisissä oikeusperiaatteissa ei siis ole kyse siitä, että kansallisen lainsäädännön sisältämiä periaatteita tuotaisiin sellaisenaan sovellettavaksi kansainväliseen oikeusjärjestykseen. Tämähän olisi vastoin sitä kansainvälisoikeudellista valistuneen oikeuspositivismin lähtökohtaa, joka tähän tutkimukseen asetettiin. Kyse on sen sijaan siitä, että epäselvissä kansainvälisoikeudellisissa kysymyksissä, joihin ei tietyissä tapauksissa muuten ole löydettävissä yksiselitteisesti sovellettavia oikeussääntöjä, voidaan tarkastella, millaisia viitteitä valtioiden sisäinen lainsäädäntö voisi antaa kyseessä oleviin tilanteisin nähden.[110] Tavallaan kyse on osaltaan siitä periaatteesta, jonka mukaan valtioiden on omaksuttava kansainväliset velvoitteet osaksi kansallista oikeuttaan niiltä osin kuin valtio on niihin sitoutunut.[111]

Tässä yhteydessä voidaan nyt esiteltyihin tapaoikeuteen ja yleisiin oikeusperiaatteisiin viitaten mainita, miten esimerkiksi NATO SOFAn tiettyjen oikeussääntöjen sisältämien ”periaatteiden” on joissakin argumenteissa katsottu olevan niin universaaleja ja hyväksyttyjä, että niillä voisi periaatteessa olla jopa kansainvälisen tapaoikeuden säännön asema. Tässä suhteessa on kuitenkin esimerkiksi *Fleckin* näkemykseen tukeutuen tunnistettava, ettei Nato SOFAn säännöillä, ”vaikka ne tasapainoisia, oikeudenmukaisia ja laajasti jopa liittokunnan rajat ylittäen hyväksyttyjä ovatkin”, eivät sellaisenaan takaa selvää soveltamisohjetta kaikissa tilanteissa.[112] Näin ollen tällaisia, esimerkiksi juuri Nato SOFAn sisältämiä ”periaatesääntöjä” tulisi tulkita aina käsillä olevassa kontekstissa – toisin sanoen vastaanottajavaltion lainsäädäntöön nähden.[113] Tätä

[109] Hakapää 2010, s. 60–61.
[110] Vrt. Dixon 2013, s. 44–45.
[111] Vrt. esim. Parkkari 2018, s. 23.
[112] Fleck 2018, s. 9–10. Vaikka Nato SOFAssa esitettyihin oikeussääntöihin lukeutuvilla ”periaatteilla” voisi joidenkin tulkintojen mukaan katsoa olevan kansainväliseen tapaoikeuden tunnuspiirteitä, ei niitä kokonaisuudessaan voi kuitenkaan pitää tapaoikeutena. Tämä johtuu erityisesti siitä, että näitä sääntöjä selventääkseen sopimuspuolet joutuvat usein sopimaan niiden tulkinnasta ja soveltamisesta vielä erikseen.
[113] Vrt. Ibid., s. 6.

kautta myös yleiset oikeusperiaatteet voivat sisältyä joidenkin oikeussääntöjen kohdalla osaksi arviointia.

Vierailevien joukkojen oikeuden piirissä tällaisia kansainvälisessä oikeudessa tunnistettuja periaatteita – siis sellaisia, jotka eivät suoranaisesti ole esimerkiksi Nato SOFAsta valtiosopimusoikeudellisesti peräisin olevia oikeussääntöjä – on tyypillisesti tunnistettu olevan kaksi: *alueellisen toimivallan periaate* sekä niin sanottu lipun laki eli *lippuvaltioperiaate*.[114] Näitä periaatteita voidaan hyvin kutsua kansainvälisesti tunnistetuksi tapaoikeudeksi, joka käy ilmi myös määrätyistä valtiosopimuksista.[115] Näiden periaatteiden hyvin yleismaailmallisesta luonteesta johtuen perehdytään näihin seuraavaksi hieman tarkemmin. Aiheeseen hyvin läheisesti kiinnittyviin oikeussääntöihin, kuten esimerkiksi juuri Nato SOFAan, syvennytään jo aiemmin esitetyn mukaisesti luvussa 3.

2.3.2 Alueellisen toimivallan ja suvereniteetin periaate

Ensimmäinen vierailevien joukkojen oikeuteen liittyvistä kansainvälisen oikeuden periaatteista koskee valtioiden alueellista toimivaltaa ja täysivaltaisuutta. Suomen kansallisessa oikeusjärjestyksessä tämä periaate on kirjattu *perustuslain täysivaltaisuussäännökseen* (1 §:n 1 ja 3 momentti):

> Suomi on täysivaltainen tasavalta…Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Täysivaltaisuussäännöstä ja sen sisältöä on avattu tarkemmin nykymuotoisen perustuslain esitöissä. Käytännössä valtion suvereniteetin voidaan katsoa sisältävän niin sisäisen kuin ulkoisenkin suvereniteetin. Näistä sisäisellä suvereniteetilla viitataan valtiovallan korkeimpaan oikeudelliseen valtaan, joka antaa mandaatin julkisen vallan käyttöön esimerkiksi määräämällä viranomaisten toimivallasta ja oikeusjärjestyksen sisällöstä. Ulkoisella toimivallalla sen sijaan viitataan valtion vapauteen itsenäisesti päättää sen ulkosuhteista; esimerkiksi kuulumisesta kansainvälisiin järjestöihin.[116] Tällaisia järjestöjä ovat esimerkiksi Euroopan unioni ja tuoreempana sekä tutkimuksen kannalta oleellisempana Pohjois-Atlantin liitto eli Nato.

---

[114] Lazareff 1971, s. 11–18 ja Fleck 2018, s. 4.
[115] Vrt. esim. Honkala 2022, s. 68. Ks. myös Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus (UNCLOS, SopS 49-50/1996) esimerkkinä kyseisiä periaatteita ilmentävänä valtiosopimuksena.
[116] HE 1/1998 vp, s. 71.

Tämä perusperiaate täysivaltaisesta valtiosta on edellytys myös valtion toimivallalle. Toimivallan osalta on kuitenkin huomioitava, että toimivalta on luonteeltaan suurimmaksi osin alueellista.[117] Esimerkiksi *Hakapää* toteaakin tähän liittyen, että ”…valtiolla on omalla alueellaan ehdoton toimivalta siellä oleviin fyysisiin ja juridisiin henkilöihin nähden.”. Näin ollen täysivaltaisen valtion toimivallasta puhuttaessa viitataan yleensä *alueellisen toimivallan* periaatteeseen. Perusperiaatteena alueellinen toimivalta koskettaa siis valtion omien kansalaisten lisäksi sen alueella oleilevia ulkomaalaisia.[118] Tämän lisäksi alueellinen toimivalta voi joissakin tapauksissa yltää myös rajojen yli sellaisissa tapauksissa, joissa henkilön toiminnan vaikutukset yltävät valtion alueen ulkopuolelta sen alueelle.[119] Ilman sen pidemmälle vietyä johdattelua voidaankin jo havaita, miten alueellisen toimivallan periaatteen soveltamiseen liittyvät kysymykset voivat tulla pohdittavaksi myös isäntämaatuen yhteydessä erityisesti toimivaltuuskysymyksissä.

Alueellisen toimivallan periaatetta tarkemmin avattaessa on mahdollista tehdä vielä erikseen eroa täysivaltaisen valtion käyttämän *lainsäädäntövallan* ja *lainkäyttövallan* välille. Alueellisen toimivallan piirissä on periaatteena, ettei toinen valtio voi käyttää lainkäyttövaltaansa (eli tuomio- ja täytäntöönpanovaltaa) toisen valtion alueella ilman kohteena olevan henkilön suostumusta. Lainsäädäntövallan osalta valtio voi taas ulottaa toimivaltaansa myös toisessa maassa oleileviin kansalaisiinsa. On vääjäämättäkin selvää, että tämä lainsäädäntövallan ekstraterritoriaalinen ulottuvuus on omiaan luomaan erilaisia konfliktitilanteita koti- ja oleskelumaan oikeusjärjestysten välillä. Tyypillisesti tällaisissa konfliktitilanteissa oleskeluvaltion lainsäädäntö on kuitenkin etusijalla.[120] Valtion alueelliseen toimivaltaan on toki olemassa joitakin positiivisesti vahvistettuja poikkeuksia, kuten esimerkiksi diplomaattiset oikeudet sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Muutoin aluevaltioiden toimivalta on yleisesti kuvattuna lähtökohtaisesti aina ”ehdotonta ja täydellistä”.[121]

Saattaakin vaikuttaa jokseenkin ilmeiseltä, että alueelliseen suvereniteettiin ja ”aluevaltion” toimivaltaan liittyvät kansainvälisen oikeuden periaatteet tulevat harkittaviksi myös kansainvälisen sotilaallisen harjoitustoiminnan yhteydessä – erityisesti kun lähettäjävaltion joukkoja toimii

---

[117] Huom. Toimivallan alueellisuuteen on olemassa joitakin poikkeuksia esimerkiksi sota-aluksista puhuttaessa (ks. esim. Honkala 2022, s. 72–76). Tähän liittyvää *lippuvaltiopeeriaatetta* esitellään kuitenkin tarkemmin tutkimuksen seuraavassa alaluvussa

[118] Hakapää 2010, s. 225–227.

[119] Ibid., s. 226. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta *Hakapää* on esittänyt tilannetta, jossa henkilö ampuu toisen valtion alueelta (alueellista toimivaltaa käyttävän valtion rajan ulkopuolelta) kohdevaltion alueella oleilevaa henkilöä.

[120] Ibid., s. 228–230.

[121] Dixon 2013, s. 150–161, 181.

vastaanottajavaltion alueella. Tällaisissa tilanteissa täysivaltaisuusperiaatetta on perinteisesti sovellettu usein niin, että lähettäjävaltion sotilas on myös ulkomailla *virallisissa tehtävissä* toimiessaan ”kotimaansa palveluksessa” ja näin ollen kotimaansa lainkäyttövallan alainen.[122] Tämä taas edelleen johtaa alueellisen toimivallan näkökulmasta siihen, että suvereenin aluevaltion on vääjäämättä tehtävä toimivaltansa käyttöön jonkinasteisia rajoituksia yhteistoiminnan sujuvuuden ja joustavuuden nimissä.[123] Esimerkiksi *Fleck* on todennutkin, että tämän ristiriidan ratkaisemiseksi ja ”yhteisten käytäntöjen vakioimiseksi”, on sotilaallisen toiminnan viitekehyksessä usein luotu erilaisia joukkojen oikeudellisen aseman määrittäviä SOFA-sopimuksia, joihin on jo aiemmin Nato SOFAn kautta viitattu.[124] Juuri tästä syystä, ja erityisesti myös isäntämaatuen oikeusperusteiden kannalta, Nato SOFAlla on näiden toimivaltuuskysymysten tarkastelun kannalta jopa korostetun keskeinen rooli.

Tämän lisäksi, ja erityisesti tutkimuksen sotilaallisen kontekstin vuoksi, on vielä syytä mainita, että luonnollisten oikeussubjektien lisäksi aluevaltion toimivalta ulottuu yleisesti tunnistettuun kansainväliseen tapaoikeuteen pohjaten myös valtionalueeseen kuuluvaan merialueeseen, ilmatilaan sekä erilaisiin valtion käytössä oleviin laitteisiin, esimerkiksi sotilasilma-aluksiin.[125]. Tällaista tapaoikeutta ilmentävät esimerkiksi aluemerirajojen osalta Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus (UNCLOS, SopS 49–50/1996) sekä ilmailuun liittyen Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus eli niin sanottu Chicagon sopimus (SopS 11/1949), joka tosin koskettaa vain siviili-ilma-aluksia. Näistä erityisesti jälkimmäinen kuitenkin viittaa myös valtion ilma-aluksiin, jotka eivät sopimuksen 3 artiklan c) kohdan mukaan saa lentää tai laskeutua toisen valtion alueelle ilman lupaa. Tällaisia valtionilma-aluksia ovat esimerkiksi myös sotilasilma-alukset, joten tämäkin sopimussääntö liittyy osaltaan valtiollisen suvereniteetin ja aluevaltion toimivallan toteutumiseen.[126] Jos tarkastelu kuitenkin kohdistetaan nimenomaan sotilaallisen toimintaan ja aluevaltion toimivallan ulottamiseen lähettäjävaltion ulkomailla toimiviin sotilaisiin, tulee kyseeseen toisena kansainvälisen oikeuden periaatteena myös lippuvaltioperiaatteen huomioiminen.

2.3.3 Lippuvaltioperiaate eli lipun laki

Lipun laki eli niin sanottu *lippuvaltioperiaate* liittyy läheisesti edellä esiteltyyn aluevaltion toimivaltaan ja täysivaltaisuuteen. Kyse on siis periaatteesta, jonka mukaan ulkomailla toimivat

---

[122] Ks. esim. Dickinson 2006, s. 432–433.
[123] Lazareff 1971, s. 17–18.
[124] Fleck 2018, s. 3.
[125] Ks. Hakapää 2010, s. 431 ja Dixon 2013, s. 178–179. Ks. myös SopS 49-50/1996 ja 11/1949.
[126] Hakapää 2010, s. 432 ja Dixon 2013, s. 178–179.

sotilaat ovat lähtökohtaisesti aina kotimaansa oikeusjärjestyksen ja toimivallan alaisia – eivät siis sen valtion, jonka alueella he toimivat. Periaatteen sisältöä ja luonnetta voidaan avata perehtymällä esimerkiksi Panaman tasavalta v. Schwartzfinger -tapaukseen. Tapaukseen liittyneissä oikeuskäsittelyissä on lausuttu muun muassa seuraavasti:

> On kansainvälisen oikeuden periaate, että yhden valtion asevoimien joukkoon, sen ylittäessä toisen ystävällismielisen valtion aluetta tämän suostumuksella, ei siihen sovelleta aluevaltion, vaan oman virkatiensä upseerien ja ylempien viranomaisten toimivaltaa.[127]

Tällaisia vastaavia lippuvaltioperiaatteeseen vetoavia tapauksia löytyy käytännössä jo 1800-luvulta alkaen useita, joissa pääsääntöisesti kaikissa on päädytty vastaavaan ratkaisuun kuin Panaman tasavalta v. Schwartzfinger -tapauksessa.[128] Lippuvaltioperiaatteesta onkin yleisesti todettu, että riippumatta kyseessä olevista lähettäjä- ja vastaanottajavaltioista, tulisi periaatetta tulkita kansainvälisen oikeuden silmissä samalla tavalla jokaisessa vastaavassa tilanteessa. Jos siis lähettäjävaltion joukko on *vastaanottajavaltion luvalla* sen alueella, on lähettäjävaltiolla kuitenkin ekstraterritoriaalinen toimivalta omiin joukkoihinsa ja sen jäseniin.[129] Kyse on siis hyvin vanhasta ja vakiintuneesta kansainvälisen tapaoikeuden periaatteesta.

Kuten esitetystä Panaman tasavalta v. Schwartzfinger -tapauksesta käy tosin ilmi, nousee lippuvaltioperiaate usein esiin nimenomaan taannehtivasti tuomiovaltaan liittyen.[130] Toisin sanoen lippuvaltioperiaate nousee arvioitavaksi ja siihen vedotaan erityisesti silloin, kun mahdollinen rike on jo tapahtunut.[131] Tämä käy varsin selväksi tarkasteltaessa huomattavasti tuoreempiakin tapauksia muista tyypillisesti vastaanottajavaltioina toimivista Naton jäsenvaltioista. Esimerkiksi Romaniassa on 2000-luvulla sattunut useampiakin tapauksia, joissa lähettäjäval-

---

[127] Guardia, et al. 1927, s. 182. Lainaus esitetty tekstissä tutkijan suomentamana. Alkuperäisellä kielellä lainaus kuuluu seuraavasti: "It is a principle of international law that an armed force of one state, when crossing the territory of another friendly country, with the acquiescence of the latter, is not subject to the jurisdiction of the territorial sovereign, but to that of the officers and superior authorities of its own command.".

[128] Ks. mm. King 1942. Tunnettuja oikeustapauksia ovat esimerkiksi Schooner Exchange v. McFaddon, Coleman v. Tennessee sekä Dow v. Johnson -tapaukset. "Verrattain tuoreempana" myös *Lazareff* viittaa samoihin tapauksiin analyysissään lippuvaltioperiaatteesta (Lazareff 1971, s. 11–17).

[129] Ks. King 1942, s. 566–567 ja Lazareff 1971, s. 17.

[130] Guardia, et al. 1927. Esimerkki liittyy tapaukseen, jossa Yhdysvaltain sotilas Wilbert L. Schwartzfinger oli käskettynä sotilasambulanssin kuljettajana evakuointitehtävässä hälytysajossa matkalla sairaalaan osunut liiketilan julkisivupylvääseen. Törmäys johti sivullisen henkilön, jamaikalaisen Edwin Tuckerin, kuolemaan. Panaman tasavalta katsoi asiassa, ettei sillä ollut oikeutta syyttää Schwartzfingeriä taposta, koska Schwartzfinger oli hänelle *Yhdysvaltain sotilasviranomaisen käskemää tehtävää suorittaessaan* syyllistynyt rikokseen ja näin ollen Schwartzfinger toimi Yhdysvaltain ekstraterritoriaalisen toimivallan (lainkäyttö- ja tuomiovallan) piirissä. Lippuvaltioperiaate siis siirsi toimivallan suvereenilta aluevaltiolta lähettäjävaltiolle. Huomiota kannattaakin kiinnittää juuri siihen, että ko. tapauksessa katsottu lainrikkomus oli tapahtunut *virallisissa tehtävissä*.

[131] Vrt. King 1942. Kuten artikkelissa esitetyistä tapauksista käy ilmi.

tion – pääasiassa Yhdysvaltojen – sotilaat ovat olleet joko palvelustehtävissään tai niiden ulkopuolella osallisina esimerkiksi liikenneonnettomuuksissa tai tappeluissa. Pääsääntöisesti tällaisissa tapauksissa rikkeen tehneet sotilaat on lippuvaltioperiaatteen mukaisesti luovutettu kotimaansa lainkäyttövallan piiriin.[132]

Tutkimuksen näkökulman kannalta on kuitenkin merkityksellisempää keskittyä lippuvaltioperiaatteenkin osalta erityisesti siihen, miten esimerkiksi tietyistä toimivaltuuskysymyksistä tulisi sopia jo ennalta niin, ettei toimivaltuuksien käyttö johtaisi niiden ylittämisen tai laiminlyönnin kautta erinäisiin rikkomuksiin – esimerkiksi juuri sotilasalueiden turvallisuustoimintaan liittyen. Tämän tutkimuksen puitteissa nämä toimivaltuuskysymykset siis rajautuvat koskemaan nimenomaisesti sotilaalliseen toimintaan liittyviä toimivaltuuksia, eikä siis esimerkiksi rikosoikeudellisissa tapauksissa lähettäjä- ja vastaanottajavaltioiden syyttäjien toimivallan jakautumiseen liittyviä tapauksia.[133] Oli kyse sitten rikosoikeuteen liittyvästä ”taannehtivasta” arvioinnista tai tutkimuksen näkökulman mukaisesta sotilaallisiin toimivaltuuksiin liittyvästä sopimisesta enne toiminnan alkamista, voidaan toimivallan jakautumisen kuitenkin yleisesti todeta olevan *kenties merkittävin oikeudellinen ongelma* lähettäjä- ja vastaanottajavaltioiden välillä.[134] Aiheen kannalta on kuitenkin varsin huomionarvoista, että sillä miten tämä toimivaltuuksien jakautuminen voimassa olevan oikeuden mukaan *on eri osapuolten sotilasviranomaisessa ymmärretty* ja miten siitä on *ennen toiminnan alkua sovittu*, vaikuttaisi olevan aidosti merkitystä sen kannalta, ettei ongelmatilanteita esimerkiksi turvallisuuden ylläpitoon liittyen edes pääse syntymään.[135] Lippuvaltioperiaatteen ymmärtäminen melkeinpä kaikessa myös isäntämaatukea koskevassa toiminnassa on siis varsin keskeistä sotilaallisten toimien yhteensovittamisen kannalta.

2.4 Oikeudellisesti sitomattomat järjestelyt ja ”soft law”

Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä (HE 90/2023 vp) on erikseen omana osionaan esitelty niin sanottujen ”oikeudellisesti sitomattomien isäntämaatuen järjestelyiden” merkitystä.[136] Tutkimusaiheeseen liittyen on siis edellä esiteltyjen oikeudellisesti sitovia sääntöjä sisältävien

---

[132] Esim. Maciu 2015, s. 74–76.
[133] Ks. esim. HE90/2023 vp, s. 133–136, 145–148. Tuomiovallan käyttöön sekä syyttäjien ja muiden oikeusviranomaisten ekstraterritoriaaliseen toimivaltaan on kiinnitetty huomiota melko kattavastikin esimerkiksi Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä.
[134] Lazareff 1971, s. 10. “The determination of jurisdictional power is in fact the most important problem raised by the presence of foreign forces…”.
[135] Ks. esim. Maciu 2015, s. 75. Esimerkiksi joissakin tapauksissa lippuvaltioperiaatteen vastaisesti rikoksesta epäillyt sotilaat ovat kuitenkin olleet vastaanottajavaltion (suvereenin aluevaltion) lainkäyttövallan alaisia, jos asiasta on erikseen sovittu. Tämä osaltaan korostaa sopimisen merkitystä aiheen kannalta.
[136] HE 90/2023 vp, s. 32.

kansainvälisten velvoitteiden lisäksi olemassa, näiden varsinaisten oikeussääntöjen ”ulkopuolisia sääntöjä”, sisältävä oikeuslähdekategoria. Tällä voidaan viitata niin sanottuun *soft law -sääntelyyn*, joka oikeustieteellisesti valistuneen oikeuspositivismin silmin toki on luonteeltaan oikeussääntöjä sisältävän oikeuden kaltaista, mutta ei muihin kansainvälisen oikeuden lähteisiin nähden kuitenkaan osapuolia velvoittavaa sääntelyä.[137] Soft law vaikuttaakin olevan käsitteenä jokseenkin vaikeasti määriteltävissä, sen pitäessä sisällään huomattavan paljon erilaisia sääntelyn muotoja.[138] Esimerkiksi *Hill* on käsikirjoituksessaan *Austin* ”Modern Treaty Law and Practice” -teoksesta pohtinut, ovatko tällaiset oikeudellisesti sitomattomat järjestelyt soft law´ta ylipäätään vai onko kyse yksinkertaisesti täysin oikeuden ulkopuolelle sijoittuvista menettelyistä. Soft law -käsitteen käyttäminen tässä yhteydessä ei toisaalta ole varmasti väärinkään, sillä toimivathan kyseiset järjestelyt kuitenkin kansainvälisen oikeuden vaikutuspiirissä ja ovat sisällöltään normatiivisia eli niillä voi olla oikeudellista merkitystä.[139]

Esimerkiksi *Dixonin* mukaan soft law’lle voidaan yleisesti kansainvälisen oikeuden piirissä antaa kahdenlainen merkitys. Ensimmäinen näistä merkityksistä sisältää sellaisia kansainvälisen oikeuden normatiivisluonteisia sääntöjä, jotka eivät varsinaisesti määrää sääntelyn kohteen oikeuksista tai velvollisuuksista, koska nämä säännöt ovat tyypillisesti hyvin ”joustavia ja epämääräisiä”. Tällaiset säännöt nousevat usein esiin kansainvälisen oikeuden vähemmän perinteisten aihealueiden piirissä, kuten erilaisten ihmisoikeuskysymysten yhteydessä, joissa tarkkarajaisten ja osapuolia (valtioita) velvoittavien normien muodostaminen on vaikeaa tai sitä tarkoitushakuisesti varotaan.[140] Näin ollen kansainvälisen oikeuden kehittyessä ja tilanteiden muuttuessa soft law’n rooli voidaan nähdä nimenomaan osapuolten muodostamana yhteisenä tulkintana käsillä olevasta oikeudellisesta kysymyksestä.[141]

Toinen soft law´n kenties vähemmän konkreettisista merkityksistä ovat sellaiset julkaisut tai esitykset, jotka mahdollisesti voisivat tulevaisuudessa ehkä kehittyä kansainväliseksi oikeuden sitoviksi säännöiksi. Tässä merkityksessä soft law -säännöt eivät oikeastaan ole sääntöjä ollenkaan, vaan ne voidaan nähdä eräänlaisina *de lege ferenda* -periaatteina, joilla voisi periaatteessa

[137] Simma – Paulus 1999, s. 304, 307–308. Ks. myös Hill 2023, s. 41–44.
[138] Esim. Dixon, 2013, s. 52, Hakapää 2010, s. 26 ja Nieminen 2020, s. 1081–1086.
[139] Vrt. Hill 2023, s. 43, 62–64 ja Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 34–36. Yksi tunnusomainen ero valtiosopimuksen ja oikeudellisesti sitomattoman järjestelyn välillä on esimerkiksi niissä käytetty kieli.
[140] Dixon 2013, s. 52.
[141] Vrt. esim. Simma – Paulus 1999, s. 308 ja Nieminen 2020, s. 1082-1083. Esim. *Nieminen* viittaa erityisesti ihmisoikeussopimuksiin ja niihin sisältyviin, eettisesti arkaluonteisiin tulkintoihin. Ilman tarkempaa perehtymistä asiaan, vastaavaa arkaluonteisuutta voisi ajatella sisältyvän myös kanainvälisen sotilaallisen harjoitusyhteistyön (ml. isäntämaatukeen) ja valtiollisen suvereniteetin väliseen arviointiin. (vrt. PeVL 80/2022 vp, kappale 30, 33 ja PeVL 28/2024 vp, kappale 8, 20 ja 27). Tämä on tässä vaiheessa kuitenkin varsin spekulatiivista ja asiaan perehdytään tarkemmin tutkimuksen myöhemmissä luvuissa.

olla tulevaisuudessa normatiivinen ja velvoittava luonne. Tällaiset soft law´ksi lukeutuvat kansainvälisoikeudelliset *de lege ferenda* -periaatteet saavat kirjallisen muodon valtioiden välisinä poliittisina asiakirjoina, jotka eivät tosiasiallisesti ole oikeudellisesti sitovia. Velvoittavaa kansainvälistä oikeutta näistä julistuksista tulee vasta siinä vaiheessa, kun ne joko kirjataan varsinaisiksi valtiosopimuksiksi tai yleistyvät kansainvälisen tapaoikeuden kautta.[142]

Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta soft law ei siis varsinaisesti ole velvoittavaa ”kovaa oikeutta”, vaan oikeuslähdehierarkiassa jotakin alempitasoista.[143] Valistunut oikeuspositivismi näkee asian vielä jyrkemmin – soft law ei yksiselitteisesti kuulu sitovien oikeussääntöjen joukkoon, vaikka sen olemassaolo tunnistetaankin.[144] Tämä käy selväksi kun huomioidaan, että esimerkiksi jonkin kansainvälisen tuomioistuimen tulkitessa tällaisia oikeudellisesti sitomattomia sääntöjä, *ei näistä säännöistä myöskään muodostu ratkaisun myötä velvoittaa oikeutta*. Ratkaisu voi kuitenkin antaa viitteitä siitä, miten jotakin varsinaista kansainvälisen oikeuden sitovaa sääntöä voitaisiin kussakin tilanteessa soveltaa.[145] Soft law´lla onkin näin varsin vakiintunut paikkansa valtioiden välisessä yhteistoiminnassa, eikä sitä tutkimusaiheen kannalta tule tästä syystä suinkaan sivuuttaa. Esimerkiksi *Guzman* ja *Meyer* kiteyttävät soft law´n roolin siten, että sopiminen soft law´n keinoin antaa valtioille mahdollisuuden tehokkaammin soveltaa voimassa olevaa kansainvälistä oikeutta tilanteenmukaisesti samalla vähentäen riskiä mahdollisten sopimusrikkomusten sattuessa. Tämä vaikuttaisi pitävän paikkansa esimerkiksi tilanteissa, joissa soft law -sopimisen kohteena olevasta aihepiiristä ei ole olemassa aiempaa velvoittavaa sopimusta.[146]

Kansainväliseen sotilaallisen toimintaan Naton viitekehyksessä kuitenkin liittyessä myös oikeudellisesti sitovia valtiosopimuksia (esimerkiksi juuri Nato SOFA), voidaan tällaisilla oikeudellisesti sitomattomilla järjestelyillä nähdä olevan nimenomaisesti velvoittavia sopimuksia *tulkitseva*, *tarkentava* ja erityisesti *täydentävä* rooli.[147] Tässä suhteessa esimerkiksi *Hill* on todennut, että tällaiset valtiosopimusoikeuden ulkopuolelle sijoittuvat poliittiset asiakirjat toimivat-

[142] Dixon 2013, s. 52.
[143] Vrt. Hakapää 2010, s. 26 ja Nieminen 2020, s. 1101–1103.
[144] Simma – Paulus 1999, s. 308.
[145] Guzman – Meyer 2010, s. 212–213. Tämä on tullut ilmi erityisesti ihmisoikeuskysymysten kautta.
[146] Ibid., s. 187–207, 222.
[147] Vrt. esim. Fleck 2018, s. 5–6, 730.

kin usein koordinaatiotyökaluna valtiotason sopimisen sijaan esimerkiksi osapuolten viranomaisten välisessä yhteistoiminnassa ja yhteistyön järjestämisessä.[148] Sotilaallisessa kontekstissa tällaisia oikeudellisesti sitomattomia järjestelyitä onkin tyypillisesti käytetty sopimusinstrumenttina erityisesti sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden piirissä erilaisten operatiivisten asioiden yhteensovittamiseksi.[149] Tältä kannalta soft law´n voisikin myös isäntämaatuen kannalta nähdä nimenomaan työkaluna esimerkiksi juuri tapauskohtaisten toimivaltuuskysymysten selventämiseksi, kun tyypillisten vieraillevien joukkojen oikeuden sisältämien sääntöjen noudattaminen ”sellaisenaan” katsotaan vaikeaksi tai näiden sääntöjen tulkitsemiseen tarvitaan tarkennusta.[150] Luvussa 3 avataan tarkemmin, mitä nämä isäntämaatukea koskevat soft law -instrumentit pitävät sisällään.

2.5 Kansainvälisen ja valtion sisäisen oikeuden suhde

Vieraillevien joukkojen oikeuteen liittyy oleellisesti ajatus siitä, ettei valtioiden välistä sotilaallista toimintaa koskevia kansainvälisiä velvoitteita voida soveltaa huomioimatta myös isäntämaan ja lähettäjävaltion kansallista lainsäädäntöä.[151] Näin ollen herää kysymys, miten näihin Natoon liittymisen myötä uusin kansainvälisiin velvoitteisiin tulisi suhtautua Suomen oikeusjärjestyksen kontekstissa? Tämän kysymyksen pohjalta pyritään seuraavaksi lyhyesti avaamaan sitä valtiosääntöistä tapaa, jonka mukaan nämä kansainväliset velvoitteet pannaan täytäntöön osana kansallista lainsäädäntöä. Käytännön tasolla tämä vaikuttaa kuitenkin oleellisesti siihen, miten erityisesti aiheeseen liittyvien toimivaltuuskysymysten kohdalla arvioidaan esimerkiksi valtion täysivaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Oikeustieteessä on esitetty historian saatossa useita kannanottoja siitä, miten kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhdetta tulisi tulkita. Yksi näistä on *Kelsenin* niin sanottu *monistinen teoria*, jonka mukaan kansainvälisen ja kansallisen oikeuden ajautuessa konfliktiin, olisi kansainvälinen oikeus laitettava aina etusijalle. Tämä kansainvälisen oikeuden etusijainen asema pohjautuu erityisesti ajatukselle, jonka mukaan kansainvälinen oikeus on eräänlainen ”korkein

---

[148] Hill 2023, s. 44–45. Hillin toteama poliittisten asiakirjojen käyttötarkoituksesta yleistää hyvin Nato SOFAn voimaansaattamislakien esitöissä kuvatun ”oikeudellisesti sitomattomien isäntämaatuen järjestelyiden” roolin juuri sotilasviranomaisten välisen sopimisen työkaluna.
[149] Esim. Gockell 2018, s. 40–41 ja Naert 2011, s. 6.
[150] Vrt. Fleck 2018, s. 6–7.
[151] Ibid., s. 6. ja Lazareff 1971, s. 3–4. Kummatkin *Fleck* ja *Lazareff* ovat lähestyneet näitä kansainvälisiä velvoitteita Nato SOFAn sisältämien määräysten kautta. Tämä on toisaalta varsin luontevaa, sillä esimerkiksi juuri *Lazareff* toteaakin Nato SOFAn olevan käytännössä ensimmäinen sopimus laatuaan ratkaisemaan periaatteellisesti ”kaikki oikeudelliset ongelmat” liittyen vieraileviin joukkoihin. *Fleck* kuitenkin toteaa asiaan liittyen, että näitä tyypillisimpiä ”SOFA-sääntöjä” on usein katsottu jäsenvaltioiden kesken tarpeen tarkentaa. Tässä suhteessa esimerkiksi juuri erilaisten järjestelyasiakirjojen valmistelu voi tulla kyseeseen.

oikeusjärjestys", joka perustuu valtioiden yleisesti tunnustamiin yhteistoiminnan tapoihin. Näin ollen valtion sisäinen oikeus tulisi aina nähdä kansainvälisestä oikeudesta periytyvänä järjestyksenä. Joidenkin perusteluiden mukaan kansainvälisen oikeuden etusijaa on selitetty sillä, että se esimerkiksi takaa yhteneväisen ja kaikista parhaimman yksilön suojan, riippumatta valtioiden sisäisten lainsäädäntöjen eroista.[152] Käytännössä tällainen lähestymistapa kansainväliseen oikeuteen tarkoittaisi sitä, ettei kansainvälisiä velvoitteita saatettaisi erikseen voimaan valtion sisäisessä oikeudessa lailla tai asetuksella, vaan velvoitteet olisivat oikeussääntöinä sitovia sellaisinaan.[153]

Toisena tällaisena lähestymistapana esitetty *dualismi* sen sijaan katsoo, että vaikka kansainvälinen ja kansallinen oikeus saattavatkin käsitellä samoja asioita, eivät ne kuitenkaan toimi samassa vaikutuspiirissä. Dualismin mukaan kansainvälinen oikeus siis ratkoo asioita yksinomaan kansainvälisesti ja kansallinen oikeus valtion sisäisesti. Tästä näkökulmasta oikeusjärjestysten suhde voidaan kärjistäen ilmaista niin, että siinä missä aluevaltio voisi toimia oman oikeusjärjestyksensä puitteissa ja rajojensa sisällä täysin laillisesti, saattaisi vastaava toiminta olla kansainvälisen oikeuden silmissä täysin laitonta. Dualismin huolena onkin ollut juuri se, miten perustuslaillisten velvoitteiden ja kansainvälisen oikeuden kohdatessa, voitaisiin suvereenin valtion perustuslakia kuitenkin noudattaa.[154] Dualismi toimiikin käytännössä siten, että kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan erillisen voimaansaattamislain tai -asetuksen voimin valtion sisäisen oikeuden piirissä.[155] Tällä tavoin voidaan yleisesti huolehtia kansainvälisten velvoitteiden ja valtion sisäisen oikeuden yhteensopivuudesta.

Tutkimuksen kannalta on syytä myös puhtaasti teorian sijaan avata nimenomaan Suomen valtiosääntöistä lähestymistapaa kansainväliseen oikeuteen ja kansainvälisten velvoitteiden huomioimiseen. Esimerkiksi *Saraviidan* mukaan Suomen valtiosäännössä on perinteisesti tavattu soveltaa dualistista päättelytapaa.[156] Dualistinen periaate käy ilmi myös Ulkoministeriön julkaisemasta *valtiosopimusoppaasta*, jonka mukaan "Suomessa vallitsee dualistinen järjes-

---

[152] Dixon 2013, s. 91–92.
[153] Vrt. Saraviita 2015a, kohta Etusivu – Oikeustiede – Monismi valtiosopimusoikeudessa. [Viitattu: 5.12.2024].
[154] Dixon 2013, s. 92–93.
[155] Ks. Saraviita 2015b, kohta Etusivu – Oikeustiede – Dualismi valtiosopimusoikeudessa. [Viitattu: 26.11.2024] ja Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 70. Vrt. lisäksi Saraviita 2015a, kohta Etusivu – Oikeustiede – Monismi valtiosopimusoikeudessa. [Viitattu: 5.12.2024]. Monismin ja dualismin välisen eron suhteen on toki hyvä huomiona, että esimerkiksi EU-oikeuteen sisältyvien oikeussääntöjen kohdalla on perinteisesti sovellettu juuri monistista päättelyperiaatetta, koska EU-oikeus on unionioikeutena voimassa myös Suomessa sellaisenaan. Dualismissa tavanomainen kansainvälinen velvoite, eli esimerkiksi tyypillinen valtiosopimus, vaatii erillisen voimaansaattamistoimen valtion sisäisesti.
[156] Ks. Saraviita 2015b, kohta Etusivu – Oikeustiede – Dualismi valtiosopimusoikeudessa. [Viitattu: 26.11.2024].

telmä", jossa tyypillisen kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen tapahtuu niin sanotulla blankettilailla ja -asetuksella tai sekamuotoisin säädöksin.[157] Toisaalta juuri näistä blankettisäädöksistä johtuen Suomen valtiosääntöjärjestelmän voisi katsoa olevan jossain määrin periaatteeltaan "*sekamuotoinen*" (sisältäen siis dualismin lisäksi osin monistisia piirteitä), sillä blankettilaithan nimenomaan vain sisällyttävät kansainvälisen velvoitteen kansalliseen oikeusjärjestykseen viittaamalla velvoitteeseen sellaisenaan.[158] Kansainvälistä harjoitustoimintaa ja sen sisältämän isäntämaatuen oikeudellista ohjaustakin ajatellen on siis tärkeää tunnistaa, miten esimerkiksi joukkojen oikeudellista asemaa koskevat sopimukset on saatettu Suomessa voimaan ja miten tällaiset kansainväliset oikeussäännöt käyvät lainsäädännöstämme ilmi.[159]

Nämä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen periaatteet koskevat kuitenkin nimenomaan sitovia oikeussääntöjä sisältäviä velvoitteita – tyypillisesti siis valtiosopimuksia. Tässä suhteessa on hyvä tiedostaa myös tutkimusaiheen kannalta varsin merkityksellisen roolin omaavien, joskin oikeudellisesti sitomattomien, poliittisten asiakirjojen ja hallinnollisten järjestelyiden voimaansaattamisprosessi. Tällaiset asiakirjat, kuten esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjat, tulevat voimaan pääsääntöisesti aina allekirjoitushetkellä. Allekirjoittajana toimii tyypillisesti *asiasta vastaava ministeriö tai viranomainen työjärjestyksensä mukaisesti itsenäisesti* tai ulkopoliittisesti merkittävissä asioissa tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) käsiteltyä asian kokouksessaan. Näin ollen tällaisia poliittisia asiakirjoja ei tyypillisesti saateta voimaan kansainvälisten velvoitteiden tapaan eikä niitä kaikissa tapauksissa julkaista esimerkiksi säädöskokoelman sopimussarjassa.[160] Tässäkin suhteessa on siis hyvä ymmärtää, minkä tyyppisestä oikeudellisesta instrumentista isäntämaatukea koskevassa yhteisymmärryspöytäkirjassa tai järjestelyasiakirjassa on tosiasiassa kyse.[161]

---

[157] Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 70–74. Sekamuotoisella säädöksellä tarkoitetaan tilannetta, jossa kansainvälistä velvoitetta ei saateta lailla voimaan sellaisenaan, vaan velvoitteen sisältämät oikeussäännöt sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön. Sekamuotoisen voimaansaattamisen sekä blankettilakien ja -asetusten lisäksi kansallinen lainsäädäntö on harmonisoitava kansainvälisen velvoitteen kanssa.

[158] Ks. esim. Saraviita 2015b, kohta Etusivu – Oikeustiede – Dualismi valtiosopimusoikeudessa. [Viitattu: 26.11.2024].

[159] Vrt. esim. SopS 24/2024 ja Laki Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta (124/2024). SOFA-säännöt on Suomen lainsäädännössä saatettu voimaan "sellaisenaan", mutta sopimusta koskenut lakiesitys sen voimaansaattamisesta (HE 90/2023 vp) sisälsi joukon ns. "liitelakeja", joilla harmonisoitiin kansallista sääntelyä näiden uusien SOFA-velvoitteiden kanssa.

[160] Ks. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 33–36.

[161] Kuten edellä jo todettiin, yhteisymmärryspöytäkirjan tai teknisen järjestelyasiakirjan "soft law" -sisältö ja oikeudellinen sitomattomuus ei välttämättä tarkoita, etteikö kyseiseen asiakirjaan voisi sisältyä *valtiosopimusoppaan* mukaan "oikeudellisia vaikutuksia, jotka edellyttävät osapuoliltaan toimenpiteitä sovittujen asioiden toimeenpanemiseksi". Oikeudellisesta sitomattomuudestaan johtuen tällaisissa poliittisissa asiakirjoissa käytetään kuitenkin määrättyjä ilmaisuja ja termejä niiden "oikeudellisen aseman" esiin tuomiseksi (vrt. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 34, 36 ja Hill 2023, s. 47).

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä on säädetty perustuslain 94 §:ssä ja voimaansaattamisesta 95 §:ssä. Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa muun muassa ”kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle” koskevien kansainvälisten velvoitteiden kohdalla on näiden säännösten 2 momenttien mukaan noudatettava niissä määrättyä lainsäätämisjärjestystä.[162] Tähän liittyen myös Nato SOFAn kohdalla on juuri toimivallan siirtoa koskien suoritettu myös perustuslakivaliokunnassa oma täysivaltaisuusarviointinsa ja valiokunta olikin lausunnossaan katsonut supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen tarpeelliseksi sopimusvelvoitteiden voimaansaattamiseksi.[163] Juuri tästä syystä täysivaltaisuus ja valtiosääntöisyys olivat eriteltyinä myös tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksissä. Natoon liittymisessä on kuitenkin kyse varsin merkittävästä ja uudentyyppisestä kansainvälisestä yhteistoiminnan muodosta ja sen myötä kansainvälisistä velvoitteista.

Ennen perusteellisempaa syventymistä tutkimuksen tarkastelukohteina oleviin Puolustusvoimien viranomaistoimivaltuuksiin ja näiden täysivaltaisuuspohdintaan, voidaan yleisellä tasolla lyhyesti avata tällaisen täysivaltaisuusarvioinnin tyypillisiä lähtökohtia. Esimerkiksi *Ojanen* on todennut, että tällaista täysivaltaisuustarkastelua voidaan lähestyä perustuslakiin sisältyvän *täysivaltaisuussäännöksen* (perustuslain 1 § 1 mom.) sekä niin sanotun *kansainvälisyysperiaatteen* (1 § 3 mom.) kautta. Perustuslain samassa pykälässä toisin sanoen todetaan Suomen olevan täysivaltainen (ts. suvereeni) aluevaltio sekä osallistuvan kansainväliseen yhteistyöhön. Näistä jälkimmäisen voidaan joidenkin argumenttien mukaan nähdä nimenomaisesti aluevaltion suvereniteettia rajoittavana tekijänä, kun taas toisten argumenttien mukaan kansainvälinen yhteistoiminta itsessään voidaan nähdä suvereniteettia laajentavana. Kansainvälisellä näyttämöllä ”kansainvälisyyden rajoittamaa” suvereniteettia voi kuitenkin käyttää aivan erilaisella tavalla verrattuna puhtaasti kansallisessa piirissä tapahtuvaan toimintaan.[164] Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen pitäessä sisällään myös edellä kuvatun *kansainvälisyysperiaatteen,* tulee täysivaltaisuuden arvioinnissa huomioida myös valtion ulkosuhteet – ei siis vain valtion sisäistä suvereniteettia yksinään.[165]

---

[162] Perustuslaki 94 §:n 2 momentissa todetaan, että muun muassa Suomen *täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa koskevan kansainvälisen velvoitteen hyväksymiseksi* eduskunnan on hyväksyttävä velvoitteen voimaansaattaminen vähintään kaksi kolmasosaa -äänienemmistöllä. Tällaisen kansainvälisen velvoitteen *voimaansaattaminen* tapahtuu vastaavasti perustuslain 95 §:n 2 momentin perusteella kaksi kolmasosaa -äänienemmistöllä ja ilman lepäämään jättämistä. Näihin menettelyihin viitataan ”supistetulla perustuslainsäätämisjärjestyksellä”.
[163] Ks. PeVL 2/2024 vp, s. 11.
[164] Ojanen 2004, s. 398–406. Ks. lisäksi HE 1/1998 vp, s. 72.
[165] Vrt. Ojanen 2004, s. 414–416.

Tutkimusaiheen kannalta, ja erityisesti myös tutkimukseen valitun näkökulman vuoksi, vaikuttaisikin oleelliselta ymmärtää, miltä osin sotilaallisen liittoutumisen edellytyksenä olevat joukkojen oikeudellisen aseman määrittävät kansainväliset velvoitteet on katsottu täysivaltaisuuden kannalta *merkittävää toimivallan siirtoa* sisältäviksi. Kyse on siis tutkimuksen kannalta siitä, miltä osin lainsäätäjä on tai ei ole katsonut näiden uusien ”Nato-velvoitteiden” sisältämien maahantuloa ja turvallisuustoimintaa koskevien sääntöjen olevan ongelmallisia täysivaltaisuuden toteutumisen kannalta. Tämän tiedostamisen voisi katsoa olevan tärkeää myös isäntämaatuen järjestämisen kannalta, jotta ymmärrettäisiin sääntelyssä tapahtunut muutos verrattuna aiempaan liittoutumattomuuden aikaan. Näiden viranomaistoimivaltuuksia koskevien sääntöjen noudattamisen voisi myös katsoa helpottuvan toimintaa suunnittelevilla organisaation tasoilla sitä myötä, kun ymmärretään toimivaltuuksien käyttöä koskevat mahdolliset rajoitteet ja velvoitteet kokonaisuudessaan.

Täysivaltaisuusarviota voidaan toki lähestyä, kuten edellisessä viitattiin, myös lainsäätäjän näkökulmasta perehtymällä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Tämän voisi katsoa olevan varsin oleellista toimivaltuussääntelyn taustan avaamiseksi kokonaisuuden kannalta. Tällaiseen tarkasteluun tarjoaa perusteita, erityisesti ”valtiosääntökäytännön” lähtökohdista, myös edellä sivuttu *Ojasen* koostama kriteeristö täysivaltaisuuden arviointiperusteista. Uusien ”Nato-velvoitteiden” kohdalla arviointia voidaan lähestyä esimerkiksi kysymällä ”*mihin ja miten vieraan valtion viranomaisen toimivalta rajoittuu sekä tapahtuuko toimivaltuuksien käyttö sidoksissa Suomen lainsäädäntöön ja viranomaisten myötävaikutukseen*?”[166] Maahantulon ja turvallisuustoimien järjestelyitä koskevia oikeussääntöjä voidaan siis täysivaltaisuuden toteutumisen kannalta arvioida perustuslakivaliokunnan arviokäytännön lisäksi myös näistä lähtökohdista. Palataan tähän arvioon kuitenkin tarkemmin sen jälkeen, kun on ensiksi tehty selvyyttä siitä oikeuslähteiden kokonaisuudesta, joka tosiasiassa ohjaa isäntämaatukea ja sen järjestämisestä.

[166] Ks. Ojanen 2004, s. 414–416.

3 ISÄNTÄMAATUEN OIKEUSLÄHTEET JA TUESTA SOPIMINEN

3.1 Naton isäntämaatukidoktriinin määritelmä

Jotta tutkimuksessa päästäisiin lopulta tarkastelemaan isäntämaatuen viitekehyksestä määritettyjä tarkastelukohteita, on syytä ensin avata sitä oikeuslähteiden kokonaisuutta, mihin isäntämaatuen järjestäminen oikeudellisesti perustuu. Edellisessä luvussa esiteltiin keskeisimmät vierailevien joukkojen oikeudessa huomioitavat kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet (lippuvaltio- ja alueellisen toimivallan periaate). Valtiosopimusten ja muiden oikeudellisten järjestelyiden osalta ei kokonaisuutta kuitenkaan avattu sen tarkemmin. Näiden osalta isäntämaatuen järjestämisessä huomioitavat oikeuslähteet voidaan tiivistää yksinkertaisesti siteeraamalla Naton isäntämaatukidoktriinia (Nato AJP-4.3), jossa luetellaan tuen järjestämisen kannalta keskeisimmät oikeudelliset instrumentit.[167] Doktriinin mukaan näitä ovat:

1. Pohjois-Atlantin sopimus (SopS 17-18/2023)
2. sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta (SopS 23-24/2024, lyhyesti *Nato SOFA*)
3. sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdystä pöytäkirjasta (SopS 25-26/2024, lyhyesti *Pariisin pöytäkirja*)
4. sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirja (SopS 64-65/1997, Partnership for Peace SOFA eli lyhyesti *PfP SOFA*)
5. Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toinen lisäpöytäkirja (SopS 72-73/2005, eli *Pariisin pöytäkirja*)[168]
6. täydentävät bilateraalit sopimusjärjestelyt Pariisin pöytäkirjan tai PfP-sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan soveltamisesta[169]
7. erilliset joukkojen kauttakulusta ja tukikohtien käytöstä määräävät sopimukset

[167] Nato AJP-4.3 2021, s. 4–7.
[168] Ks. Ibid., s. 5. ”Toisella lisäpöytäkirjalla” viitataan ns. FAP:iin (Further Additional Protocol). ”FAP:lla” käytännössä ulotetaan kansainvälisten sotilasesikuntien oikeudellisen aseman määrittävät säännöt, eli Pariisin pöytäkirja, koskemaan myös Naton rauhankumppanuusohjelmaan (PfP) liittyneitä valtioita. Tästä käytetään PfP-sopimusta koskien Suomen oikeusjärjestyksessä nimitystä ”toinen lisäpöytäkirja”.
[169] Ibid. Tämä kohta viittaa käytännössä tilanteeseen, jossa täydentäviä sopimusjärjestelyitä tehdään Pariisin pöytäkirjaan tai PfP-sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa vastaavaan sopimukseen liittyneen isäntämaan ja Naton kansainvälisen sotilasesikunnan välillä.

8. muut oikeudelliset sopimukset ja järjestelyt, kuten esimerkiksi isäntämaatukea koskevat järjestelyt[170] sekä muut toimintaan mahdollisesti vaikuttavat sopimukset.[171]

Näiden edellä mainittujen lisäksi AJP-4.3:n tunnistaa myös yleisenä isäntämaatuen suunnitteluperiaatteena kansainvälisen oikeuden ja sen sisältämät tapaoikeuden periaatteet. Tämän lisäksi doktriinissa huomautetaan, että myös *osapuolten kansallinen oikeus tulee huomioida osana isäntämaatuen suunnittelua*. Tässä suhteessa doktriini viittaakin eräänlaisiin ”valtiokohtaisiin ongelmiin” (”nation-specific issues”), jotka tulee ratkaista tapauskohtaisia isäntämaatukijärjestelyjä laadittaessa.[172] Käytännössä tämä siis tarkoittaa vastaanottajavaltion kannalta sitä, miten sen lainsäädännöstä peräisin olevat määräykset sovitetaan yhteen oikeudellisesti sitovien valtiosopimusten sekä kansainvälisestä tapaoikeuden periaatteiden kanssa.[173] Tämä osaltaan vahvistaa jo aiemmin esillä ollutta näkökulmaa siitä, ettei isäntämaatuesta sovittaessa kansainvälistä ja kansallista oikeutta voida mitenkään erottaa toisistaan ja isäntämaatuen toteutusta on näin arvioitava aina kontekstisidonnaisesti.

Joidenkin edellä listattujen oikeuslähteiden kohdalla tulee toki huomioida niiden käyttö- ja soveltamistapa eri tilanteissa ja tätä kautta velvoittavuus tuesta sovittaessa. Erityisesti tällä viitataan PfP SOFAn ja varsinaisen Nato SOFAn väliseen eroon ja soveltamiseen tapauskohtaisesti. Suomen liityttyä 4.4.2023 täysimääräiseksi Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioksi, kutsuttiin Suomi liittymään myös Nato SOFA -sopimukseen ja Pariisin pöytäkirjaan. Täysimääräinen jäsenyys tarkoittaa siis luonnollisesti sitä, että jäsenet liittyvät näihin Naton toiminnan kannalta oleellisiin puitesopimuksiin, jotka varmistavat edellytykset puolustusliiton toiminnalle. Aiemmin Naton ja sen jäsenvaltioiden sekä muiden rauhankumppanuusvaltioiden kanssa määräävänä joukkojen oikeudellisen aseman määrittävänä sopimusjärjestelyinä voimassa ollut rauhankumppanuusvaltioiden PfP SOFA ja sen lisäpöytäkirjat jäivät toki voimaan sovellettavaksi jatkossakin muiden Naton rauhankumppanuusohjelmaan kuuluvien valtioiden kanssa. Naton si-

[170] Huom. Nato AJP-4.3 2021, s. 6. Isäntämaatukidoktriinin piirissä näistä isäntämaatukea koskevista järjestelyistä käytetään yleisesti nimitystä *isäntämaatukisopimus tai -järjestely* (Host Nation Support Agreement/Arrangement, lyhyesti HNSA). Kyse on kuitenkin tyypillisesti oikeudellisesti sitomattomasta järjestelystä, kuten yhteisymmärryspöytäkirjasta tai teknisestä järjestelyasiakirjasta, joita myös edellisessä luvussa ns. soft law´n yhteydessä sivuttiin. Nämä eivät siis oikeudellisesti ole velvoittavia ”sopimuksia”, vaikka sellaista nimitystä saatetaan näistä joissain teksteissä käyttääkin.
[171] Ks. Ibid., s. 4–7. Listaukseen on täsmennetty tarkemmat säädösnumerot ja tiedot niiden sopimusten osalta, joihin Suomi on liittynyt ja julkaistu säädöskokoelman sopimussarjassa.
[172] Ibid., s. 6.
[173] Vrt. Ibid. Ks. erityisesti kappale 1.8 (”General principles”).

säisesti muiden jäsenvaltioiden kesken kuitenkin sovelletaan nykyisin ”varsinaista” Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa.[174] Näin ollen tarkastelun fokus käsillä olevan tutkimuksen piirissä tulee olemaan listattujen oikeuslähteiden osalta nimenomaan Pohjois-Atlantin sopimuksessa, Nato SOFAssa sekä erillisissä isäntämaatukea koskevissa järjestelyissä (vrt. edeltävän listauksen kohdat 1–3 ja 8).

Isäntämaatukeen liittyvien oikeuslähteiden ja oikeudellisten järjestelyiden lisäksi on niiden soveltamisen kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi tunnettava myös sitä prosessia, miten Suomen ja Puolustusvoimien kansainvälisestä harjoitusyhteistyöstä päätetään. Tällä päätöksentekoprosessilla on luonnollisesti merkitystä myös isäntämaatuen toimeenpanolle ja tähän liittyville sopimusjärjestelyille, toiminnan luonteen pitkälti määrittäessä muun muassa tarvittavat viranomaistoimivaltuudet ja niiden yhteensovittamistarpeen osapuolten välillä.[175] Tämä korostaa entisestään edellä sivuttua kontekstisidonnaisuuden vaatimusta arvioitaessa oikeudellisesti kansainvälisen sotilaallisen toiminnan edellytyksiä. Toisin sanoen se tapa, jolla kansainvälisestä toiminnasta on päätetty ja isäntämaatuen antamisesta sovittu, osaltaan määrittää myös oikeudellisesti sitovien ja mahdollisesti sitomattomien perusteiden soveltamisesta viranomaistoiminnassa.[176] Juuri tästä syystä lienee myös asianmukaista avata harjoitustoimintaan liittyvää päätöksentekomenettelyä tarvittavissa määrin. Aloitetaan kokonaisuuden tarkastelu kuitenkin ensiksi perehtymällä tarkemmin Suomea velvoittaviin valtiosopimuksiin.

3.2 Valtiosopimukset Naton piirissä

3.2.1 Pohjois-Atlantin sopimus

Pohjois-Atlantin sopimuksen merkitys käy hyvin yksiselitteisesti ilmi sen voimaansaattamislain esitöistä:

> Pohjois-Atlantin sopimus on Naton perustamissopimus, jossa määrätään liittokunnan toiminnan periaatteista ja jäsenten velvollisuuksista.[177]

Pohjois-Atlantin sopimus on tullut Naton perussopimuksena voimaan jo vuonna 1949 ja Suomi liittyi sopimukseen vuonna 2023.[178] Sopimus muodostaa oikeudellisen pohjan kaikelle Naton

---

[174] HE 90/2023 vp, s. 4–9 ja HE 315/2022 vp, s. 24–25. PfP SOFAn ja varsinaisen Nato SOFAn välistä eroa avataan tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.
[175] Vrt. esim. HE 90/2023 vp, s. 32.
[176] Vrt. Ibid. Näitä isäntämaatuen antamiseen liittyviä oikeudellisesti sitomattomia järjestelyjä avataan tarkemmin tutkimuksen luvussa 3.4.
[177] HE 315/2022 vp, s. 1.
[178] SopS 18/2023

toiminnalle ja täten myös liittokunnan jäsenmaiden väliselle sotilaalliselle toiminnalle. Tämä sopimuksessa kuvattu toiminta perustuu pohjimmiltaan YK:n peruskirjan 51 artiklassa vahvistettuun itsenäisten valtioiden oikeuteen puolustaa itseään *yksin tai kollektiivisesti*.[179] Kollektiivisen puolustuksen periaate on kirjattu Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklaan, jossa todetaan osapuolten käyttävän tätä YK:n peruskirjan mukaista oikeutta hyökkäyksen kohteena olevan toisen jäsenvaltion puolustamiseen.[180]

Isäntämaatuen sijoittaminen tähän viitekehykseen voi edellä kuvattu huomioiden kenties vaikuttaa jokseenkin abstraktilta. Asiaa voidaan kuitenkin lähestyä Pohjois-Atlantin sopimuksen ja esimerkiksi sen 5 artiklan velvoittavuuden osalta siitä näkökulmasta, mitä kollektiivisen puolustuksen toimeenpano liittouman perustehtävän toteuttamisen kannalta tosiasiallisesti tarkoittaa. Esimerkiksi Puolustusministeriö on jo vuonna 2004 julkaisemassaan selvityksessä todennut muun muassa liittouman jäsenvaltioiden yhteisharjoitusten osalta näiden harjoitusten olevan osaksi edellytys artikla 5:een sisältyvien turvatakuiden toteutumiseksi.[181] Liittouman toimintakyky yhteisten puolustussuunnitelmien toimeenpanemiseksi perustuu siis ainakin osin konkreettisesti siihen, että näiden suunnitelmien toimeenpanoa ja yhteistoimintaa harjoitellaan käytännössä. Tämä tarkoittaa luonnollisesti sitä, että liittouman jäsenvaltioiden joukot vääjäämättä harjoittelevat myös muiden jäsenvaltioiden alueella ja toimiakseen oman maansa ulkopuolella tarvitsevat myös vastaanottajavaltiossa isäntämaatukea.

Isäntämaatuki voidaan siis viime kädessä nähdä eräänlaisena ”työkaluna” Naton ydintehtävän eli kollektiivisen puolustuksen mahdollistamiseksi. Tämä todetaan periaatteellisesti myös Naton isäntämaatukidoktriinissa, jonka mukaan ”isäntämaatuki sisältää ne keinot, joilla lähettäjävaltion joukot voivat toimia pidempiä aikoja kansallisen tuen piirin ulkopuolella.” Näin ollen käytännön isäntämaatuen järjestelyiden[182] laadinnassa ja niistä myös viranomaisten kesken sovittaessa tulee aina huomioida asiaan vaikuttavien valtiosopimusten, pääasiassa siis Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Nato SOFAn, kirjaukset ja periaatteet.[183] Näistä nimenomaan Pohjois-Atlantin sopimus antaa perusteet ja oikeudellisen pohjan liittokunnan toiminnalle, kun taas Nato SOFA toimii tähän toimintaan liittyvissä toimivaltuuskysymyksissä eräänlaisena kompromissisopimuksena jäsenvaltioiden välillä.

---

[179] Nato Handbook 2001, s. 30–32.
[180] SopS 18/2023, s. 3. Ks. lisäksi sopimuksen 6 artikla, joka määrää, miten ja missä tilanteissa 5 artiklaa tulisi soveltaa.
[181] Puolustusministeriö 2004, s. 24–27.
[182] Näillä ”isäntämaatuen” järjestelyillä voidaan katso viitattavan Naton isäntämaatukidoktriinissa nimenomaan ”isäntämaatukisopimuksiin tai -järjestelyihin (HNSA:t)”.
[183] Nato AJP-4.3 2021, s. 1, 4–5.

3.2.2 Nato SOFA ja siihen sisältyvät säännöt

Pohjois-Atlantin sopimuksen ohella toinen isäntämaatuen toteutukseen vaikuttava valtiosopimus Naton piirissä on Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus eli niin sanottu Nato Status of Forces Agreement, lyhyesti Nato SOFA. SOFA-sopimusten osalta on toki yleisesti hyvä huomioida, että SOFA on käytännössä yleisnimitys joukkojen oikeudellisen aseman määrittävästä sopimuksesta, sillä erilaisille viiteryhmille on valtioiden kesken voitu neuvotella omanlaisensa sopimukset. Nato SOFA -sopimuksen ohella Suomi on liittynyt esimerkiksi EU SOFA -sopimukseen (SopS 90/2019), joka esimerkiksi määrittää Euroopan unionin sotilasesikunnan jäsenvaltioiden unionin käyttöön asetettujen joukkojen oikeudellisen aseman.[184] Koska tässä tutkimuksessa on kuitenkin kyse nimenomaan Naton viitekehyksessä tapahtuvasta toiminnasta, keskitytään tarkastelussa luonnollisesti siihen, mitä juuri Nato SOFA -sopimukseen on kirjattu.

Kuten todettua, Nato SOFA määrittää Naton jäsenvaltioiden joukkojen oikeudellisen aseman vähimmäistason niiden toimiessa liittouman toisen jäsenvaltion alueella.[185] SOFA sisältää näin määräyksiä myös joukkojen ja sotilaiden oikeuksista ja velvollisuuksista myös viranomaistoimivaltuuksia sisältävän toiminnan osalta.[186] Esimerkiksi *Fleck* onkin kuvaillut Nato SOFAa ”työkaluksi ratkaista [oikeudelliseen] asemaan liittyvät ongelmat liittouman joukkojen ollessa sijoitettuna muiden jäsenvaltioiden alueelle.” SOFA on siis eräänlainen hyväksi katsottu ja liittouman jäsenvaltioiden yleisesti tunnustama kompromissi keskeisten kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen, eli lippuvaltioperiaatteen ja valtion täysivaltaisuuden välillä.[187] Koska valtioiden välinen sotilaallinen yhteistoiminta on koko liittovaltion toiminnan kannalta keskeistä ja lähtökohta Pohjois-Atlantin sopimuksen ja erityisesti 5 artiklan toteutumiselle, on joukkojen oikeudellisen aseman määrittely ennalta katsottu välttämättömäksi.[188] SOFAlla on toisin sanoen pyritty löytämään se käytännön perustaso, jonka mukaan huolehditaan riittävässä määrin lähettäjävaltion näkökulmasta lippuvaltioperiaatteen sekä isäntämaan näkökulmasta valtion täysival-

[184] Ks. lisäksi Fleck 2018, s. 4–6.
[185] Ks. HE 90/2023 vp, s. Nato SOFA mm. sisältää joukkojen toimintaan liittyen määräyksiä maahantulosta, aseenkanto-oikeudesta, tuomiovallan käytöstä, vahingonkorvausvastuusta, vero- ja tullivapauksista, ajokorteista, terveydenhuollosta, yms. Oikeudellista asemaa käsitellään siis laajalti.
[186] Nato AJP-4.3 2021, s. 5 (ks. erityisesti kappale 1.7 kohta b).
[187] Fleck 2018, s. 4–6
[188] Lazareff 1971, s. 63 ja HE 90/2023 vp, s. 5–8.

taisuuden toteutumisesta. Nato SOFAssa on sovittu myös paljon erilaisista jopa teknisluonteisistakin yksityiskohdista, mutta tämän ”periaatekonfliktin” kompromissinomainen ratkaisemisen voisi katsoa olevan sopimuksen kantava perusajatus.

Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi, ja erityisesti valtion suvereniteettiin ja toimivaltaan liittyvien kysymysten osalta, on Nato SOFAan pyritty sisällyttämään joitakin liittouman sisäisiä kansainvälisessä sotilaallisessa toiminnassa noudatettavia ”perusperiaatteita”.[189] Näistä Nato SOFAan sisältyvistä periaatteenomaisista säännöistä voidaan ensimmäisenä mainita jäsenvaltioiden *keskinäisen tasa-arvon periaate*, joka on mainittu jo SOFAn johdantotekstissä. Käytännössä tämä velvoittaa sopimuspuolia tunnustamaan ja kunnioittamaan toistensa valtiovaltaa.[190] Esimerkiksi *Lazareff* on luonnehtinut tasa-arvoperiaatetta niin, että SOFAlla on jo itsessään jäsenvaltioita tasa-arvoistava vaikutus, koska joukkojen oikeudellisen aseman perustaso ja lähtökohdat ovat kaikille sopimuspuolille samat.[191] Käytännössä tämän tasa-arvoisuuden tulisi tarkoittaa siis sitä, että toisen jäsenvaltion joukon, esimerkiksi ruotsalaisen, tulisi Suomessa toimiessaan perustaa toimintansa samoihin oikeudellisiin lähtökohtiin kuin vastavuoroisesti suomalaisen joukon Ruotsissa.[192]

Tämä tasa-arvoisuuden periaate saattaa vaikuttaa jokseenkin idealistiselta, kun otetaan huomioon jo useasti mainittu isäntämaatuen kontekstisidonnaisuus ja seuraavassa kappaleessa tarkemmin esiteltävä *lainsäädännön kunnioittamisvelvoite*. Naton jäsenvaltiot ovat kuitenkin ratkaisseet kukin omalla tavallaan sen, miten esimerkiksi Nato SOFAn sisältämät kansainväliset velvoitteet huomioidaan jäsenvaltion sisäisessä lainsäädännössä ja näin velvoitteista on mahdollista tehdä eri valtioissa myös erilaisia tulkintoja. Tässä suhteessa voidaan myös nopeasti huomata jo tutkimuksen johdannossakin sivuttu isäntämaatuen eräänlainen ”oikeudellinen ulottuvuus”, *koska toimivaltuuskysymysten yhteensovittamiseksi käytännössä, tulee isäntämaatuen oikeusperustaa tuntea riittävässä määrin.* Ilman tätä tuntemusta saattaa joissain tilanteissa olla haastavaa perustella, miten juuri Suomessa on tiettyjä SOFA-sääntöjä tavattu tulkita ja soveltaa.

---

[189] Oikeustieteellisesti voitaisiin ehkä ennemminkin puhua ”periaatesäännöistä”.
[190] HE 90/2023 vp, s. 5–6 ja SopS 24/2024.
[191] Lazareff 1971, s. 63–65. Tasa-arvoistava vaikutus johtuu erityisesti siitä, että SOFA on laadittu multilateraalisena valtiosopimuksena, eikä joukkojen oikeudellisen aseman perustasosta olla alun pitäenkään lähdetty sopimaan bilateraalisti, jolloin sopimuksiakin olisi syntynyt merkittävän paljon. Kahdenväliset sopimukset olisivat voineet johtaa jäsenvaltioiden väliseen eriarvoisuuteen ja tätä kautta murentanut valtioiden monenvälistä kunnioitusta.
[192] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 149–150. Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöiden mukaan Suomen toimiessa lähettäjävaltiona ”Suomalaisten joukkojen…tulee kunnioittaa omassa toiminnassaan Nato SOFAn II artiklan mukaisesti vastaanottajavaltion lainsäädäntöä ja pidättäytyä sopimuksen hengen vastaisista toimenpiteistä. Suomalaisten joukkojen…oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät näin ollen edelleen Suomen lainsäädännön mukaisesti.”. Vastavuoroisesti tämän periaatteen voi ajatella toimivan myös toisin päin, jonki muun jäsenvaltion lähettäessä joukkoja Suomeen.

Toinen näistä SOFAn ”periaatesäännöistä” on jo edellisessä sivuttu *lainsäädännön kunnioittamisvelvoite*. Tällä tarkoitetaan erityisesti SOFAn II artiklan kirjausta, jonka mukaan ”joukot, niiden siviilihenkilöstö ja niiden jäsenet sekä heidän huollettavansa ovat velvollisia kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia…”. Siltä tosin, kuinka tätä kunnioittamisvelvoitetta tulisi käytännössä noudattaa, ei kuitenkaan ole tehty yksiselitteistä tulkintaa. Kyse onkin II artiklan tarkasta sanamuodosta, koska *kunnioittamisvelvoite* on luonnollisesti täysin eri asia kuin esimerkiksi ”*noudattamisvelvoite”*.[193] Erityisesti vastaanottajavaltion täysivaltaisuuden näkökulmasta lainsäädännön kunnioittamisvelvoite vaikuttaisikin tähän pohjaten olevan pohjimmiltaan samanlainen nuorallatanssi kuin lippuvaltioperiaatteen noudattaminen tilanteessa, jossa viranomaistoimivalta käsillä olevassa asiassa kuuluisi normaalisti isäntämaalle. On hyvä huomioida, ettei Nato SOFA ja siihen sisältyvä kunnioittamisvelvoite suinkaan muuta kansainvälisen tapaoikeuden periaatteita (lippuvaltioperiaate v. aluevaltion toimivalta), vaan pyrkii enemminkin vahvistamaan toimivien joukkojen edellytyksiä toteuttaa niille käskettyjä tehtäviä.[194]

Erityisesti lippuvaltioperiaatteen ja vastaanottajavaltion täysivaltaisuuden periaatteisiin liittyvän mahdollisen konfliktin sekä Naton SOFAn kunnioittamisvelvoitteen epämääräisyyden vuoksi nimenomaan kunnioittamisvelvoitteeseen liittyvien kysymysten voidaan osaltaan katsoa olevan myös tutkittavan aiheen kannalta keskeisiä. Hallituksen esityksessä Nato SOFAn voimaansaattamislaista (HE 90/2023 vp) on lausuttu kunnioittamisvelvoitteesta seuraavasti:

> Lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta vahvistaa kuitenkin se, että se, mikä muuten olisi vain vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaisten velvoitteiden rikkomista, johon vastaanottajavaltiolla ei ole toimivaltaa tai täytäntöönpanovaltuuksia, voidaan katsoa sopimuksen II artiklan mukaisen sopimusvelvoitteen rikkomiseksi.[195]

Jos siis tällaisen edellisessä viitatun rikkomuksen katsottaisiin tapahtuneen, tulisi SOFAn mukaan asia pyrkiä ratkaisemaan neuvottelemalla osapuolten välillä. Viimeisenä keinona asian käsittely voidaan SOFAn XVI artiklan mukaan viedä Pohjois-Atlantin neuvoston ratkaistavaksi.[196] Tämä menettely toisaalta johtaa siihen, ettei vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittaminen suinkaan ole kaikissa olosuhteissa pakollista vaan enemmänkin tilannesidonnaista ja suhteellista. Näin ollen SOFA-määräyksiä tulkittaessa tulee aina pohtia, mitä kulloinkin kyseessä olevalla sotilaallisella toimella (esimerkiksi harjoituksella) halutaan oikeasti saavuttaa?

---

[193] HE 90/2023 vp, s. 7–8 ja Fleck 2018, s. 94–97.
[194] HE 90/2023 vp, s. 7–8.
[195] Ibid., s. 8.
[196] Ks. SopS 24/2024 s. 23–24 (XVI artikla) ja HE 90/2023 vp, s. 8.

Tästä näkökulmasta kunnioittamisvelvoitteessa voidaan katsoa olevan kyse sellaisesta tapauskohtaisesta arviosta, jossa vastaanottajavaltio ottaessaan lähettäjävaltion joukkoja vastaan ”tietoisesti luovuttaa” osan suvereniteetistaan yhteistoiminnan tavoitteen, eli YK:n peruskirjan ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisen kollektiivisen puolustuksen, toteutumiseksi.[197] Tämän tavoitteen voisikin ajatella olevan Natoon liittymistä koskeneen ulkoisen suvereniteetin soveltamisen taustalla.

Isäntämaatuen ja sen piiriin lukeutuvien viranomaistoimivaltuuksien soveltamisen kannalta tätä täysivaltaisuuskysymystä tulee kuitenkin tarkastella tarkemmin. Nato SOFAn määrittämän oikeudellisen perusratkaisun voisi kuitenkin viranomaistoimivaltuuksienkin kohdalla luonnehtia olevan avainasemassa käytännön toimivaltuuskysymysten ratkaisemisen kannalta. Tätä argumenttia tukee erityisesti *Fleckin* tiivistys Nato SOFAn luonteesta, jonka mukaan liittouman jäsenvaltioiden välinen yhteistoiminta pohjautuu viime kädessä aina YK:n peruskirjassa esitettyihin velvoitteisiin, jotka on edelleen sisällytetty osaksi Pohjois-Atlantin sopimusta ja laajemmin sitä täydentäviä ”jatkosopimuksia”, jollaisiin myös Nato SOFA lukeutuu.[198] Näin ollen Nato SOFAa noudattamalla voidaan siis katsoa myös Pohjois-Atlantin sopimuksen velvoitteiden toteutuvan. Se, miten SOFAan sisältyvä lainsäädännön kunnioittamisvelvoite kuitenkin toteutuu käytännössä, näyttäisi nojaavan pitkälti siihen, miten kussakin tapauksessa lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välisestä yhteistoiminnasta sovitaan erillisissä isäntämaatukijärjestelyissä ja miten kansainväliseen sotilaalliseen toimintaan osallistumisesta Suomessa ylipäätään päätetään. Kyse on siis siitä, millaisin menettelyin ja järjestelyin näistä viranomaistoimivaltuuksia sisältävistä kokonaisuuksista sovitaan tapauskohtaisesti lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä. Näin ollen on syytä seuraavaksi perehtyä tähän tapauskohtaiseen sopimiseen.

3.3 Isäntämaatukea koskevat oikeudellisesti sitomattomat järjestelyt

3.3.1 Yleisesti

Valtiosopimukset, joista erityisesti Nato SOFA ja siihen sisältyvät oikeussäännöt, toimivat osaltaan oikeudellisesti sitovina perusteina isäntämaatuen järjestämiselle sekä lähettäjävaltion ja isäntämaan viranomaisten välisille järjestelyille. Näiden erillisten isäntämaatukea koskevien järjestelyiden tarkoituksena onkin tapauskohtaisesti sopia tuen käytännön toteutuksesta ja tehdä selväksi mahdollisia SOFA-tekstin tulkinnanvaraisuuksia. Tämä johtuu osin jo edellisessä käsitellystä SOFAn lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteesta, joka ei varsinaisesti tarjoa suoria

[197] Vrt. Fleck 2018, s. 105.
[198] Ibid.

soveltamisohjeita kulloinkin isäntämaana toimivan valtion kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamiseksi. Näiden kunnioittamisvelvoitteen ”käytännön sovellusten” lisäksi tapauskohtaisen sopimisen puolesta puhuu erityisesti myös se, että näissä ”isäntämaatukea koskevissa järjestelyissä on lisäksi ollut tapana sopia varsin käytännönläheisistä ja teknisluonteisistakin asioista, esimerkiksi juuri maahantulon ja turvallisuuden järjestelyistä.[199]

Näihin isäntämaatukea koskeviin luonteeltaan oikeudellisiin sopimismenettelyihin viitataan lähteestä riippuen joko ”järjestelyinä” tai ”sopimuksina”.[200] Käytännössä näillä voidaan katsoa viitattavan pääasiassa isäntämaatukea koskeviin yhteisymmärryspöytäkirjoihin (Memorandum of Understanding, MoU) ja teknisiin järjestelyasiakirjoihin (Technical Arrangement, TA). Oikeaoppinen yleisnimitys tällaisille asiakirjoille voisi katsoa olevan nimenomaan *järjestely*, koska huolimatta joissakin yhteyksissä käytettävästä ”sopimus” -nimityksestä, ei näissä järjestelyissä suinkaan ole kyseessä perustuslain 94 §:n mukainen lainsäädännön alaan lukeutuva valtiosopimus.[201] Erityisen tärkeää näiden ”isäntämaatukisopimusten” kohdalla on siis ymmärtää, etteivät ne ole luonteeltaan oikeudellisesti sitovia. Sen sijaan niiden tarkoitus on ikään kuin tiivistää kansainvälisistä velvoitteista peräisin olevat säännöt ja periaatteet viranomaisten välillä ”yhteisesti hyväksytyiksi ehdoiksi ja toimintatavoiksi”.[202] Tällaiset sopimusjärjestelyt voivat näillä perusteilla koskea, niin perustuslakivaliokunnan kuin Ulkoministeriön valtiosopimusoppaankin mukaan, vain ”teknisiä” ja ”vähäisiä” kysymyksiä.[203]

Ohjeellisesti tällaisia isäntämaatukisopimuksia voidaan laatia jo ennakkoon ”pysyväisluonteisiksi” asiakirjoiksi, mutta käytännössä sopimusten sisältö tulee kuitenkin joko tarkistaa aina tapauskohtaisesti tai sitten jokaista harjoitusta tai toimea varten laatia oma asiakirjansa. Tällä tavoin näiden isäntämaatuen järjestelyjen tehtävä on myös osaltaan sitouttaa osapuolet *jo niiden*

---

[199] Ks. HE 90/2023 vp, s. 32, Nato AJP-4.3 2021, s. 4–9, 22–25 ja Fleck 2018, s. 6, 104–105, 730–731, 734.
[200] Vrt. Fleck 2018, s. 117, 731 ja Nato AJP-4.3 2021, s. 1. Yleinen lyhennys tällaiselle sopimismenettelylle on *HNSA*.
[201] Vrt. esim. PeVL 45/2000 vp, s. 2. Ks. myös Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 34. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut eduskunnan hyväksymistoimivaltaan kuuluvan kaikki lainsäädännön alaan kuuluvat kansainväliset velvoitteet. Näin ollen isäntämaatukea koskevat viranomaisjärjestelyt (ts. Naton isäntämaatukidoktriinissa ”isäntämaatukisopimukset) eivät sisällä tällaisia lainsäädännön alaan kuuluvia järjestelyjä ja eivät näin ole oikeudellisesti sitovia. Kyseessä siis on oikeudellisen sopimisen sijaan poliittisen yhteisymmärryksen ilmaisu.
[202] Nato AJP-4.3 2021, s. 4–9, 17–22. Ks. erityisesti s. 17: ”Host-nation support arrangements (HNSAs) are non-binding arrangements that translate treaties and policies into agreed terms, conditions and procedures.”.
[203] Ks. PeVL 5/2007 vp, s. 10 ja Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 31–32. Valtiosopimusoppaan perusteluissa viitataan esimerkiksi juuri kyseiseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon.

valmistelun aikana ottamaan selvää esimerkiksi valtiosopimusten sisällöstä sekä vastaanottajavaltion lainsäädännöstä.[204] Isäntämaatukea koskevien järjestelyjen laatimisella voisi näin nähdä olevan oma roolinsa Nato SOFAn lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen toteutumisessa sekä kansainvälisten velvoitteiden huomioimisessa osana viranomaistyöskentelyä.

3.3.2 Isäntämaatukea koskevat yhteisymmärryspöytäkirjat

Isäntämaatukea koskevat yhteisymmärryspöytäkirjat eli lyhyesti MoU:t toimivat isäntämaatuen suunnittelussa ja toiminnanohjauksessa eräänlaisina kokoavina asiakirjoina. Naton isäntämaatukidoktriinin mukaan näiden pöytäkirjojen rooli on Naton piirissä laadittujen valtiosopimusten velvoitteiden muuntaminen käytännössä sovellettaviksi toimintaperiaatteiksi. Yhteisymmärryspöytäkirjojen tarkoitus on osaltaan luoda pohja yksityiskohtaisemmille isäntämaatuen järjestelyille, kuten esimerkiksi teknisen järjestelyasiakirjan laatimiselle.[205] Käytännössä yhteisymmärryspöytäkirjan idea isäntämaatuen kannalta onkin nimensä mukaisesti kirjata ylös osapuolten, usein toimivaltaisten sotilasviranomaisten, välinen ”yhteisymmärryksen ilmaisu” siitä, miten esimerkiksi Nato SOFAan sisältyviä määräyksiä halutaan tulkita ja soveltaa.[206]

Tätä yhteisymmärryspöytäkirjojen ”Nato-velvoitteita” jäsentävää roolia voidaan esimerkinomaisesti avata tarkastelemalla muun muassa Suomen vuonna 2014 Naton kanssa tekemää isäntämaatukea koskevaa yhteisymmärryspöytäkirjaa (SopS 82/2014) sekä silloin Suomen Nato-suhteissa soveltamaa joukkojen oikeudellisen aseman määrittänyttä PfP SOFA -sopimusta (SopS 64-65/1997).[207] Otetaan esimerkkinä tarkasteluun PfP SOFAn VII artiklan 10 kappaleen b kohta, jossa määrätään muun muassa joukkojen suojaamisen ja järjestyksen ylläpidon toimivaltuuksista:

> Näiden paikkojen ulkopuolella tällainen sotilaspoliisi toimii vain sillä edellytyksellä, että vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa on sovittu asiasta ja näiden viranomaisten kanssa yhteistoiminnassa ja vain siinä määrin kuin se on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi joukkojen jäsenten keskuudessa.

---

[204] Vrt. Nato AJP-4.3 2021, s. 4–6, 11, 17.
[205] Ibid., s. 22–23.
[206] Vrt. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 34. Valtiosopimusoppaassa tiivistetään yhteisymmärryspöytäkirjojen ydintavoite seuraavasti: ”Yhteisymmärryspöytäkirjalla tarkoitetaan kansainvälisissä suhteissa tavanomaisesti osapuolten keskinäisen poliittisen yhteisymmärryksen ilmaisevia asiakirjoja…”.
[207] Ks, SopS 82/2014, s. 8. Vaikka MoU voidaan tyypillisesti laatia tapauskohtaisesti (esim. yksittäistä harjoituskokonaisuutta varten), on Naton kanssa laadittu isäntämaatukea koskeva MoU laadittu ”pysyväisluonteiseksi” käytettäväksi Nato-johtoisissa sotilastoimissa. Tämä sopii kuitenkin esimerkiksi, sillä isäntämaatukea koskevat MoU:t ovat luonteeltaan melko ”yleismaailmallisia” ja ”samaa kaavaa noudattelevia” (vrt. esim. Nato AJP-4.3 2021, liite B. Liitteessä on esitetty yleinen pohja isäntämaatukea koskevan MoU:n rakenteesta).

Kyseisen sopimuskohdan ”näillä paikoilla” viitataan 10 kappaleen a kohdassa mainittuihin ”leireihin, laitoksiin tai muihin paikkoihin, jotka ovat lähettäjävaltion joukon hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta”. Tätä voidaan verrata siihen, mitä Naton kanssa tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan 8.1 kappaleessa määrätään vartioinnista ja joukon suojaamistoimien toteutuksesta:

> Joukon suojaaminen toteutetaan Naton menettelytapojen mukaisesti niin kuin Nato- tai PfP SOFAssa määrätään. Missään tapauksessa joukon suojaamisen vaatimukset tai isäntämaan tarjoama joukon suojaus eivät saa olla vastoin Nato- tai PfP SOFAa tai isäntämaan lakeja.[208]

Kuten oheisesta esimerkistä huomataan, määrittää SOFAn kirjaus edellytykset ja alueelliset rajoitukset sille, miten lähettäjävaltion sotilaspoliisi voi käyttää viranomaistoimivaltuuksia kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi. Yhteisymmärryspöytäkirja asiaa jäsentävänä dokumenttina taas viittaa SOFA-tekstiin ja pakottaa osapuolet tutustumaan sopimukseen ja soveltamaan sitä. Yhteisymmärryspöytäkirjan 8.2 ja 8.3 -kappaleet lisäksi edellyttävät osapuolet sopimaan joukon suojaamisesta etukäteen – toisin sanoen sopimaan alueellisista rajoituksista sekä viranomaisten yhteistoiminnasta sovittujen alueiden ulkopuolella. Yhteisymmärryspöytäkirja siis kirjaimellisesti täydentää SOFAssa määrättyjä kokonaisuuksia.[209] Kyseinen esimerkki myös ilmentää sitä eräänlaista isäntämaatuen sopimisen perusperiaatteetta, jonka mukaan ”alemman tasoinen” asiakirja ei toista samoja määreitä, jotka sisältyvät sitovaan sopimusvelvoitteeseen tai ”ylemmän tasoiseen” asiakirjaan. Järjestelyasiakirjojen tarkoitus onkin nimenomaan tarjota täydennyksiä, tarkennuksia ja tarvittaessa lisämääreitä toimien yhteensovittamiseksi.[210] Naton lisäksi Suomi on tehnyt ”pysyväisluonteisemman” isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan kahdenvälisesti myös Ruotsin kanssa vuonna 2022 (SopS 39/2022).

Lopuksi voidaan vielä huomioida, että nyt esitellyt pöytäkirjat on valtiosopimusten tapaan julkaistu Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Tämä ei kuitenkaan tee niistä oikeudellisesti sitovia, sillä esimerkiksi ministeriö voi erikseen päättää myös viranomaisten välisen asiakirjan julkaisemisesta säädöskokoelman sopimussarjassa säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 10 §:ään perustuen.[211] Muiden perusteluiden lisäksi myös valtioneuvoston oikeuskansleri on

---

[208] SopS 82/2014, s. 14. Pöytäkirjan alkuperäinen julkaisukieli on englanti. Lainaus on suomennettu tutkijan toimesta.
[209] Vrt. Ibid., s. 4. Yhteisymmärryspöytäkirjan johdantotekstissäkin viitataan Nato SOFAan ja PfP SOFAan sekä näiden lisäpöytäkirjoihin, joiden sääntöihin pohjaten ja ”jatkoksi” yhteisymmärryspöytäkirja on laadittu.
[210] Vrt. Nato AJP-4.3 2021, s. 17, 23.
[211] Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 31–33.

lausunut esimerkiksi Naton kanssa laadittua yhteisymmärryspöytäkirjaa koskien ”…ettei kysymyksessä ole valtiosopimus ja ettei se sisällä Suomelle uusia velvoitteita suhteessa Suomen aiemmin tekemiin…”.[212] Näin ollen yhteisymmärryspöytäkirjat voidaan oikeustieteellisesti luokitella soft law -lähteiksi, jotka lähinnä jäsentävät jo olemassa olevia kansainvälisiä velvoitteita. Tämä näyttäisi jossain määrin toteuttavan soft law -lähteille tyypillistä *de lege ferenda* -piirrettä, jossa voimassa olevasta valtiosopimuksesta muodostetaan yhteisesti hyväksytty tulkinta sovellettavaksi käytännössä.

Näiden esimerkkien kautta voidaankin todeta, ettei yhteisymmärryspöytäkirjan olemassaolo tee toimivaltuusjaon soveltamisesta viranomaisessa välttämättä suinkaan yksiselitteistä, vaan perusedellytyksenä käytännön toimien yhteensovittamiselle näyttäisikin silti olevan oikeudellisesti velvoittavien SOFA-sääntöjen tuntemus. Isäntämaatuen järjestelyiden perustuessa sopimiseen ”soft law´n keinoin”, antaa tämä osaltaan lisäperusteita oikeudellisen kokonaisuuden avaamiselle ja SOFA-sääntöjen avaamiselle isäntämaatuen näkökulmasta. Sääntötulkintoja on kuitenkin kyettävä tarvittaessa tekemään myös tukea suunnittelevassa ja antavassa viranomaisessa[213].

3.3.3 Tekniset järjestelyasiakirjat ja muut oikeudellisesti sitomattomat asiakirjat

Kuten jo edellisessä todettiin, ovat tekniset järjestelyasiakirjat (Technical Arrangement, TA) yhteisymmärryspöytäkirjoihin verrattuna luonteeltaan jo huomattavasti yksityiskohtaisempia instrumentteja isäntämaatuesta sopimiseen. Teknisissä järjestelyasiakirjoissa sovitaankin tyypillisesti jo käytännön järjestelyistä, joiden perusteena on yleensä jo aiemmin laadittu yhteisymmärryspöytäkirja. Tästä yksityiskohtaisuudesta antaa viitteitä esimerkiksi se, että järjestelyasiakirjoissa perinteisesti luetellaan tarkasti jo ne joukot, jotka ovat osallisina kyseessä olevassa harjoituksessa tai sotilaallisessa toimessa.[214]

Teknisen järjestelyasiakirjan ja yhteisymmärryspöytäkirjan välistä suhdetta voidaan havainnollistaa tarkastelemalla jälleen Naton kanssa laadittujen isäntämaatukea koskevien asiakirjojen

---

[212] OKV/839/1/2014, s. 4–8.

[213] Vrt. SopS 24/2024, s. 24 ja Nato AJP-4.3 2021, s. 7. Esimerkiksi Nato SOFAn XVI artiklassa määrätään sopimuspuolet ratkaisemaan mahdolliset erimielisyydet neuvottelemalla. Naton isäntämaatukidoktriini määrää isäntämaatukea koskien toimimaan erimielisyystilanteissa vastaavalla tavalla, mutta neuvottelemaan kuitenkin ”alhaisimmalla mahdollisella tasolla”. Tämän voi erityisesti katsoa korostavan kansainvälisten velvoitteiden tuntemuksen tarvetta myös toimia toteuttavassa viranomaisessa.

[214] Nato AJP-4.3 2021, s. 22–24. Ks myös liite D, jossa on esitelty ohjeistus teknisen järjestelyasiakirjan laatimiseksi. Jos järjestelyasiakirja laaditaan pysyväisluonteiseksi, saattavat kirjaukset olla kuitenkin jonkin verran ”väljempiä” (vrt. esim. SopS 35/2022).

joukkojen suojaamista koskevia kohtia. Edellisessä luvussa tarkastellun yhteisymmärryspöytäkirjan (SopS 82/2014) 8.1 kappaleeseen viitaten, todetaan tätä vastaavan teknisen järjestelyasiakirjan (SopS 35/2022)[215] 12 kappaleen kohdissa (1) ja (5) seuraavasti:

> (1) Joukon suojaamista koskevat yleiset määräykset on esitetty HNS MOU:ssa…
>
> (5) Lähettäjävaltio voi toteuttaa joukon suojaamisen toimenpiteitä Naton sotilaallisen toiminnan aikana, jotka voidaan tehdä lähettäjä- ja isäntämaan välisin järjestelyin joukkojen tehtävään lähettämistä[216] ja kauttakulkua koskevan kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön mukaisesti. Näitä toimenpiteitä koordinoi suojaamisen yhteysupseeri yhdessä isäntämaan suojaamisesta vastaavan viranomaisen kanssa.

Toisin sanoen siinä missä yhteisymmärryspöytäkirja kirjaimellisesti käskee noudattaa SOFAa ja sen sääntöjä, viitataan teknisessä järjestelyasiakirjassa taas yhteisymmärryspöytäkirjassa sovittuun.[217] Näin ollen teknisen järjestelyasiakirjan voidaan nähdä olevan eräänlainen jatkumo sitä edeltäville asiakirjoille ja valtiosopimuksille. Teknisen järjestelyasiakirjan sopimustarkkuudesta antaa viitteitä taas se, että jälleen siinä missä yhteisymmärryspöytäkirjassa edellytetään osapuolia noudattamaan ”Nato- tai PfP SOFAa tai isäntämaan lakeja”, määrää tekninen järjestelyasiakirja tämän toteutumiseksi asettamaan suojaamisen yhteysupseerin koordinoimaan joukon suojaamista siitä vastaavan viranomaisen kanssa.[218] Teknisessä järjestelyasiakirjassa on siis määritetty yhteisesti sovittu toimenpide SOFA-sääntöjen ja yhteisymmärryspöytäkirjan tavoitteiden täyttämiseksi, mutta ei kuitenkaan edelleenkään sisällä täysin yksiselitteisiä tulkintoja osapuolia sitovista oikeussäännöistä.

Pysyväisluonteisen Naton kanssa tehdyn teknisen järjestelyasiakirjan tarkastelusta huolimatta tekniset järjestelyasiakirjat laaditaan kuitenkin lähtökohtaisesti aina tapauskohtaisesti, esimerkiksi sotilaallista harjoitusta varten.[219] Näin ollen rauhan aikana sellaiset isäntämaatukea koskevat tekniset järjestelyasiakirjat, joiden laatimisessa Suomi on toiminut isäntämaan roolissa, voisikin ajatella tulleen laadituksi lähinnä Puolustusvoimien kansainvälistä harjoitustoimintaa ja harjoitusyhteistyötä ajatellen. Tästä huolimatta tekninen järjestelyasiakirja voidaan, yhteisymmärryspöytäkirjan tavoin, laatia myös pysyväisluonteiseksi esimerkiksi olemassa olevan

---

[215] Suomi on laatinut isäntämaatukea koskevan pysyväisluonteisen teknisen järjestelyasiakirjan Naton kanssa (SopS 35/2022) vuonna 2022.
[216] Järjestelyasiakirjan tekstissä on käytetty tässä yhteydessä englanninkielistä termiä ”deployment”. Tälle ei sotilaallisessa kontekstissa löydy suomen kielestä suoraan vastaavaa käsitettä. Lainauksen suomennos on tehty tutkijan toimesta.
[217] Ks. tutkimuksen luku 3.2.2. Vrt. viittaukset yhteisymmärryspöytäkirjan lukuun 8.1.
[218] Ks. SopS 35/2022, s. 16. Ks. erityisesti 12 kappale (“Force Protection”).
[219] Nato AJP-4.3 2021, s. 23–24. Doktriinin käsitteellä ”specific military activity” viitataan sopimisen tapauskohtaisuuteen.

operaatiosuunnitelman (*OPLAN*) rinnalle tai osaksi pysyvää varautumissuunnitelmaa (*contingency plan*)[220].

Teknisten järjestelyasiakirjojen lisäksi esimerkiksi harjoituksissa tapahtuvaa isäntämaatukea varten on tapana laatia lähettäjävaltion ja isäntämaan välillä vielä niin sanottu harjoituksen vaatimukset -asiakirja (Statement of Requirements, SOR) ja mahdollisesti isäntämaatuen toimeenpanoon liittyvä erillinen toimeenpanoasiakirja (Joint Implementation Arrangement, JIA). Näistä SOR:lla sovitaan käytännössä yksittäisen harjoituksen, tai muun vastaavan kokonaisuuden, aikana tapahtuvasta isäntämaatuesta hyvin seikkaperäisellä tavalla.[221] Toisin sanoen, jos teknisessä järjestelyasiakirjassa on sovittu siitä, että joukon suojaamista varten asetetaan yhteysupseeri tai -upseereita, voitaisiin SOR:ssa sopia esimerkiksi siitä, minä kellonaikoina nämä yhteysupseerit ovat saatavilla.[222] JIA on taas luonteeltaan eräänlainen viimeinen vahvistus tapauskohtaisille isäntämaatukitoimille. Asiakirjalla näin ollen vahvistetaan teknisen järjestelyasiakirjan perusteella SOR:ssa ja mahdollisissa maaston- tai tukikohtatiedusteluissa[223] sovitun isäntämaatuen lopullisesta toteutuksesta ja tukeen liittyvistä ehdoista. Näiden JIA-asiakirjojen laatiminen ei kuitenkaan ole kaikissa yhteyksissä pakollista ja JIA:n sisältämät asiat voidaan tyypillisesti sopia SOR-menettelyllä.[224]

3.4 Yhteenveto – oikeuslähteet isäntämaatuen järjestämisessä

Vaikka isäntämaatukea koskevien järjestelyiden oikeudellista merkitystä ja sitovuutta avattiin jo jossain määrin, lienee syytä vielä lopuksi tarkastella asiaa kokonaisuutena. Tällaisen yhteenvedon tarvetta voidaan perustella esimerkiksi sillä, että tästä jokseenkin monimutkaisesta sopimus- ja asiakirjakokonaisuudesta saataisiin muodostettua sellainen koherentti kokonaisuus, joka mahdollistaa tutkimuksen seuraavassa osiossa valittujen toimivaltuuskysymysten tarkastelun luontevalla tavalla. Käytännössä tämä yhteenveto voidaan aloittaa toteamalla, että tutkimukseen valittujen teoreettisten lähtökohtien perusteella isäntämaatukea koskevat ”oikeuslähteet” voidaan jakaa karkeasti kahteen pääkategoriaan: oikeudellisesti sitoviin kansainvälisiin

---

[220] Nato AJP-4.3 2021, s. 23–24.
[221] Ibid., s. 26.
[222] Vrt. Rzadkowska – Ziółkowski 2016, s. 163 ja Nato AJP-4.3 2021, s. 26. Isäntämaatukidoktriinin kappaleessa 3.18(a) ilmaistaan seuraavasti: ”Suunnitteluprosessi hyötyy isäntämaan harjoituksen vaatimuskonseptin (Concept of Requirements, COR) arviosta, joka ilmaiseen kyvyn isäntämaatuen antamiseen, joka taas edelleen mahdollistaa lähettäjävaltion vaatimusasiakirjan (SOR) laatimisen.”. SOR:ssa sovitaan siis hyvin käytännönläheisesti siitä, mitä tukea isäntämaa tarjoaa lähettäjävaltiolle ja missä määrin. *Rzadkowska* ja *Ziółkowski* ilmaisevat tämän yksiselitteisesti toteamalla, että SOR:lla isäntämaatuen suunnittelu viedään ”yleisesti erityiseen”.
[223] Käsitteillä ”maaston- tai tukikohtatiedustelu” viitataan Nato AJP-4.3:ssa käytettyyn käsitteeseen ”Site Survey”. Tällä tarkoitetaan kirjaimellisesti joukon toiminta-alueen, esimerkiksi tukikohdan, tiedustelua ennakkoon, jotta mahdolliset isäntämaatuen tarpeet saadaan mahdollisimman tarkasti selvitettyä (vrt. Nato AJP-4.3 2021, s. 26).
[224] Esim. Nato AJP-4.3 2021, s. 24 ja liite B. Ks. myös Rzadkowska – Ziółkowski 2016, s. 162–163.

velvoitteisiin sekä muihin oikeudellisesti sitomattomiin isäntämaatukea koskeviin järjestelyihin.

Näistä kategorioista ensimmäiseen kuuluvat kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet, joista vierailevien joukkojen oikeuden näkökulmasta keskeisimpiä ovat *valtion suvereniteetti* ja *aluevaltion toimivalta* sekä *lippuvaltioperiaate*. Kansainvälisinä velvoitteina tähän kategoriaan kuuluvat lisäksi valtiosopimukset, joista keskeisimpiä ovat osin YK:n peruskirjan 51 artiklaan perustuva *Pohjois-Atlantin sopimus* ja tämän mahdollistamiseksi joukkojen oikeudellisen aseman määrittävä *Nato SOFA*. Molemmat näistä sopimuksista täyttävät aiemmin esitellyn *Hakapään* määritelmän valtiosopimuksesta, eli ne ovat yleisesti saatavilla YK:n sopimussarjassa sekä julkaistu Suomen sopimussarjan säädöskokoelmassa.[225] Tämän lisäksi molemmat näistä sopimuksista on valtiosopimusten tavoin saatettu lailla voimaan Suomessa.[226]

Kategorioista toiseen, oikeudellisesti sitomattomien lähteiden joukkoon, kuuluvat käytännössä kaikki muut isäntämaatukea koskevat järjestelyt, toisin sanoen poliittiset- ja järjestelyasiakirjat. Näillä sovitaan tyypillisesti osapuolten sotilasviranomaisten kesken niistä tavoista ja menettelyistä, joiden mukaan ja isäntämaatuki tullaan käytännössä toteuttamaan. Näissä järjestelyissä on kyse luonteeltaan ”oikeudellisista asiakirjoista” vaikka niillä ei tosiasiassa oikeudellista sitovuutta olekaan. Jos tätä oikeudellisesti sitomattomien järjestelyinstrumenttien joukkoa kuitenkin tarkastellaan, kenties hieman keinotekoisestikin, jonkinlaisen oikeuslähdehierarkian tapaan, voidaan ne asettaa järjestykseen esimerkiksi sen mukaan, missä järjestyksessä ne tyypillisesti laaditaan niin sanotusti ”Nato SOFAsta seuraavana”. Tällöin näistä asiakirjoista ”perusteellisimpana” voitaisiin pitää yhteisymmärryspöytäkirjoja, sitten teknisiä järjestelyasiakirjoja ja viimeiseksi SOR- ja JIA-asiakirjoja.[227] Tätä keinotekoista hierarkiaa vahvistaa etenkin se, että esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjoissa tyypillisesti viitataan sitä ohjaavana asiakirjana SOFAan ja teknisessä järjestelyasiakirjassa taas SOFAn lisäksi sitä edeltävän yhteisymmärryspöytäkirjaan – olettaen, että sellainen on olemassa.[228]

---

[225] Hakapää 2010, s. 27–28. Sopimukset löytyvät YK:n sopimussarjasta sarjainumeroilla I-541 (Pohjois-Atlantin sopimus) ja I-2678 (Nato SOFA).
[226] Ks. Laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta (442/2023) ja Laki Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta (124/2024). Ks. myös HE 90/2023 vp, s. 4–9 ja HE 315/2022 vp, s. 6–8.
[227] Vrt. esim. Rzadkowska – Ziółkowski 2016, s. 162–163, Cotigă 2018, s. 49–51, Leppänen 2017, s. 18–19 ja Nato AJP-4.3 2021, s. 22. On toki huomioitava, että ”hierarkiasta” huolimatta missään ei todeta, etteikö asiakirjojen valmistelu voisi tapahtua ns. rinnakkaisena suunnitteluna. Näin esimerkiksi teknisen järjestelyasiakirjan ja SOR:n laadinta saattaisi tapahtua osin samanaikaisesti.
[228] Vrt. esim. SopS 82/2014 ja SopS 35/2022.

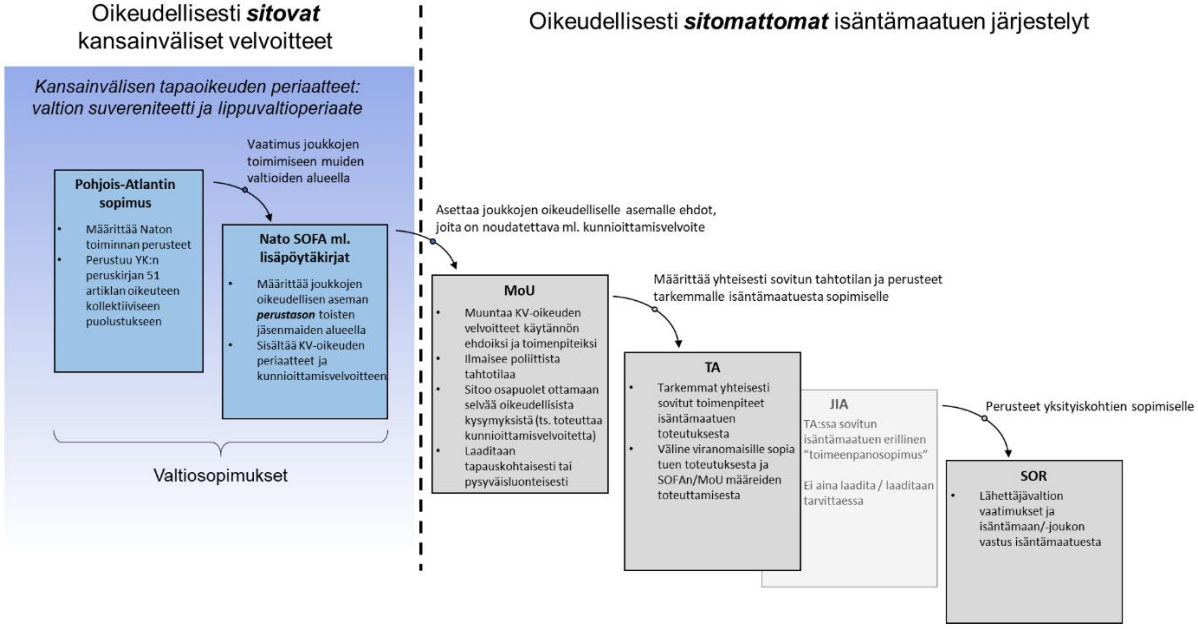
Tällaisella isäntämaatuen järjestelyjä koskevalla ”hierarkialla” viitataan kuitenkin varsinaisen oikeuslähdehierarkian sijaan lähinnä siihen, miten näihin järjestelyihin tulisi isäntämaatukea valmistelevassa viranomaisessa suhtautua. Kyse ei siis ole kansainvälisen tai kansallisen oikeuden silmissä oikeudellisesta sitovuudesta, vaan kenties enemmänkin sellaisesta ”hengestä”, joka osin on kirjattuna myös valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ”virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti…”. Näin ollen isäntämaatukea koskevia järjestelyitä voisi kutsua eräänlaisiksi ”viranomaisten välillä sovituiksi toimintatapaohjeiksi”. Tätä näkemystä korostaa erityisesti hallituksen esityksen HE90/2023 vp kirjaus, jossa todetaan muun muassa teknisten järjestelyasiakirjojen luovan ”… edellytykset sotilaallisen avun tehokkaalle antamiselle ja vastaanottamiselle.” sekä asiakirjojen ”…nopeuttavan isäntämaatuentoimenpiteistä sopimista isäntämaan ja tukea saavan osapuolen viranomaisten kesken niin sotilaallisen avun antamisen ja vastaanottamisen tilanteissa kuin normaaliolojen harjoitustoiminnassa.”.[229] Tätä kautta näistä isäntämaatuen järjestelyistä voisi sotilasviranomaisen silmin ajatella varmasti myös siten, että jos Suomeen saapuvan vierailevan joukon kanssa on jostakin sovittu, niin se sopimus pidetään – oli kyseessä sitten oikeudellisesti sitova sopimus tai ei.[230]

Toisaalta, jos näitä isäntämaatuen järjestelyitä käsitellään puhtaasti joukkona ”tasavertaisia” soft law -lähteitä, voidaan niiden välille tehdä eroa esimerkiksi sen suhteen, millä tasolla asiakirja tyypillisesti allekirjoitetaan. Esimerkiksi pysyväisluonteiset isäntämaatukea koskevat asiakirjat allekirjoitetaan tyypillisesti ministeriöiden välillä ja ovat näin ollen luonteeltaan hallinnollisia järjestelyjä.[231] Tapauksesta riippuen tällainen järjestelyasiakirja voidaan myös antaa viranomaisen laadittavaksi ja allekirjoitettavaksi oman työjärjestyksensä mukaisesti.[232] Riippuen tämän työjärjestyksen sisällöstä voisi allekirjoitusvaltuutta kuvitella delegoitavan tapauskohtaisesti verrattain alaskin. Tästä huolimatta on kuitenkin syytä erottaa nimenomaan yhteisymmärryspöytäkirjat ja tekniset järjestelyasiakirjat omaksi kokonaisuudekseen, sillä näiden

[229] HE 90/2023 vp, s. 32.
[230] Vrt. Öblom, et al, s. 50. Tällainen mentaliteetti käy varsin hyvin ilmi mm. Puolustusvoimien kokemuksista kansainvälisistä harjoituksista. Kyse ei tässä mielessä ole välttämättä tiukasti siitä, noudatetaanko laadittujen isäntämaatukea koskevien järjestelyiden sisältöä ”kuin lakia”. Toimien lainmukaisuuden varmistaminen on kuitenkin nähdäkseni yksi hyvin suoritettujen tehtävien takeista.
[231] Vrt. esim. SopS 82/2014, SopS 35/2022 ja SoPS 39/2022. Ks esim. myös Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 31–33. Esimerkiksi valtiosopimusoppaassa tällaisista ministeriöiden ja viranomaisten välillä laadituista hallinnollisista järjestelyistä käytetään nimitystä ”kansainvälinen hallintosopimus”.
[232] Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 31–36.

laatiminen tapahtuu lähtökohtaisesti aina puolustusministeriöiden tai vastaavien sotilasviranomaisten välillä.[233]

Kokonaisuuden havainnollistamiseksi kuvioon 1 on koottu tässä luvussa tarkastellun perusteella esitellyt sopimusvelvoitteet ja asiakirjat yhdeksi kokonaisuudeksi.



Kuvio 1. Isäntämaatuen "oikeuslähteiden" kokonaisuus.[234]

Kuvioon 1 liittyen voidaan toki kommentoida, että esimerkiksi sotilaallisen kriisinhallinnan viitekehyksessä oikeudellisesti sitomattomat järjestelyt (yhteisymmärryspöytäkirjat ja tekniset järjestelyasiakirjat) voidaan oikeudellisesti systematisoida isäntämaatukeen verraten hieman eri tavalla. Systematisointi eroaa käytännössä siten, että kansainvälisen oikeuden säännöt on eroteltu omaksi kokonaisuudekseen ja tapauskohtaiset sopimukset, oikeudellisesta sitovuudesta huolimatta, omakseen. Tämän voisi katsoa johtuvan siitä, että kriisinhallinnan piirissä erilaiset

[233] Vrt. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 31–36. Vrt. myös esim. Kříž – Skoruša 2016, s. 39–40. Esimerkiksi *Kříž* ja *Skoruša* ovat viitanneet Tšekin vastaavaan kansalliseen menettelyyn, jossa isäntämaatukea koskevat asiakirjat tyypillisesti allekirjoitetaan puolustusministeriöiden välillä. Valtiosopimusoppaan mukaan viranomaisen päätöksessä allekirjoitusvaltuudesta on "yksilöitävä asiakirjan allekirjoittava henkilö". Näin ollen allekirjoitusvaltuutta voisi ajatella delegoitavan tarpeen vaatiessa puolustusministeriö-pääesikunta -tasalta alaspäin.

[234] Huom. Kuvasta on tietoisesti jätetty pois DCA-sopimus, koska se ei varsinaisesti ole sopimuksen toimeenpanovaiheen käynnissä olosta johtuen tutkimuksessa suoritettavan tarkastelun keskiössä. Sopimus on kuitenkin oikeudellisesti sopimuspuolia sitova valtiosopimus ja sijoittuisi näin kuviossa esitetyn jakolinjan vasemmalle puolelle. On myös hyvä huomioida, että isäntämaatuen järjestelyihin voi joissain yhteyksissä liittyä myös esim. johonkin tuen osa-alueeseen vaikuttavia "erillisjärjestelyitä", joihin on joissain lähteissä viitattu ns. täytäntöönpanosopimuksina tai -järjestelyinä (Implementation Agreements/Arrangements, IA) (vrt. esim. Klopfer 2008 ja Maciu 2015, s. 76). MoU, TA, SOR ja JIA -asiakirjat ovat kuitenkin nimenomaan isäntämaatukea koskien yleisesti käytettävät instrumentit.

SOFA-sopimukset laaditaan tyypillisesti kohdemaa- ja tapauskohtaisesti.[235] Isäntämaatuen viitekehyksessä Nato SOFA voidaan taas sopimuksena nähdä Naton piirisissä ”muuttumattomana vakiona”, ainoastaan oikeudellisesti sitomattomien järjestelyiden ollessa tyypillisesti tapauskohtaisia. Tästä syystä kuviossa 1 esitetty jaottelu on toteutettu nimenomaan oikeudellisen sitovuuteen perustuen.

Nyt esitellystä oikeuslähdekokonaisuudesta huolimatta on hyvä pitää mielessä, ettei jokaista harjoitustapahtumaa varten välttämättä laadita, voida laatia tai ole sovellettavissa tapauskohtaista järjestelyasiakirjaa. Tällaisissa tilanteissa voidaan toimia Naton isäntämaatukidoktriinissa kuvatulla tavalla. Jos esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjaa ei ole olemassa tai sellaista ei jostain syystä tehdä, käytetään harjoituksen oikeudellisena asiakirjana ”jotakin muuta oikeudellista instrumenttia sen sijasta”.[236] Tällaisissa tilanteissa voisi ajatella toimittavan esimerkiksi siten, että tekninen järjestelyasiakirja toimii tapahtuman pääasiallisena oikeudellisena asiakirjana. On siis tärkeää kiinnittää huomiota siihen, mihin perustesopimukseen ”alemman tasoisessa isäntämaatukisopimuksessa” viitataan ja mikä isäntämaatuen järjestely luo yhteisesti hyväksytyn tulkinta- ja sovelluspohjan oikeudellisesti sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin nähden. Asiaa voidaan vetää yhteen toteamalla, että jokin ”isäntämaatukisopimuksena” toimiva oikeudellinen asiakirja, jossa sovitaan tarvittaessa esimerkiksi Nato SOFAn määreiden käytännön sovelluksista ja isäntämaatuen toteuttamisesta, *on lähtökohtaisesti aina laadittava tai oltava sovellettavissa jokaista isäntämaatukitapahtumaa varten*.

Esitettyjen valtio- ja isämaatukisopimusten ohella voidaan tietysti vielä kysyä, millainen rooli Naton isäntämaatukridoktriini AJP-4.3:lla sitten on isäntämaatukea koskevaa sopimista ohjaavana ohjeena? Kyseessähän ei varmastikaan ole oikeudellisesti velvoittava, normatiivisia sääntöjä sisältävä oikeuslähde. Vastauksia tähän voidaan hakea tutustumalla Naton viralliseen määritelmään standardisoinnista, jonka osana on lyhyesti avattu myös standardisoinnin menetelmiä. Näitä menetelmiä ovat esimerkiksi liittouman standardisointisopimukset (Standardization Agreemeent, STANAG) ja viralliset julkaisut (Allied Publication, AP) kuuluvat.[237] Käytännössä AJP-4.3:n kuuluu näistä jälkimmäiseen ja tarkoittaa käytännössä sitä, että Naton jäsenvaltiot ovat yhteisesti hyväksyneet doktriinissa kuvatun toimintamallin isäntämaatuen suunnittelussa järjestelyissä.[238] Tämä ei kuitenkaan tee isäntämaatukidoktriinista oikeudellista asiakirjaa ja on

[235] Vrt. Gockell 2018, s. 41 ja Naert 2011, s. 4–6.
[236] Nato AJP-4.3 2021, s. 22–23. “If a MoU cannot be put in place, another form of legal instrument must be developed”.
[237] Nato 2022, kohta Etusivu – What we do – Standardization. [Viitattu 24.2.2025].
[238] Vrt. Ibid. Ks. myös Nato AJP-4.3 2021 (ks. julkaisukirje) ja STANAG 2234.

täysin oma keskustelunsa lukeutuu doktriini edes soft law´n määritelmän alle.[239] Tärkeää tässä suhteessa onkin lähinnä tiedostaa, että isäntämaatukidoktriinissa kuvatut menettelyt ovat varsin yleisesti Naton jäsenvaltioiden hyväksymiä. Tämä ei välttämättä tee niiden noudattamisesta kuitenkaan oikeudellisesti velvoittavaa, vaikka jonkinlainen ”moraalinen velvoite” niiden noudattamiseen saattaisi ollakin olemassa.

Kaiken kaikkiaan keskeisenä havaintona voidaan isäntämaatukea ohjaavien oikeuslähteiden osalta kuitenkin pitää sitä, miten oikeudellisesti sitomattomien isäntämaatuen järjestelyiden tulee kaikin osin pohjautua ja mukailla sitä, mistä Nato SOFAssa on joukkojen oikeudellisesta asemasta sovittu. Näin ollen asiasta voisi ajatella niin, että isäntämaatuen järjestelyt todella voivat olla oikeudellisesti sitomattomia, *koska niiden pitää aina olla linjassa Nato SOFAn sisältämien määräysten kanssa*. Mahdollisesti juuri tästä syystä myös näiden harjoituskohtaisten ”oikeudellisten asiakirjojen” valmistelussa osaltaan tukeudutaan puolustushaarojen ja tarvittaessa Pääesikunnan oikeudelliseen tukeen.[240] Tällä tavoin voidaan osaltaan ajatella tapauskohtaisestikin varmistettavan laadittavien asiakirjojen oikeudellinen SOFA-yhteensopivuus.

Oikeudellisesta sitovuudesta puhuttaessa on kuitenkin lopulta pidettävä mielessä, että mistä tahansa SOFAn mukaisesta menettelystä ei voida isäntämaatukisopimuksissa kuitenkaan sopia. Onhan osapuolten viranomaisten välillä sovittavien SOFA-tulkintojen kuitenkin noudatettava myös kansallista lainsäädäntöä. Tämä ilmaistaan hyvin suoraan esimerkiksi Naton kanssa laaditussa yhteisymmärryspöytäkirjassa ja teknisessä järjestelyasiakirjassa.[241] Siinä missä isäntämaatukisopimukset eivät siis saa olla konfliktissa Nato SOFAn kanssa, eivät ne saa myöskään olla konfliktissa kansallisen lainsäädännön kanssa. Muun muassa tästä syystä Suomessa ja esimerkiksi Ruotsissa on jouduttu osin muuttamaan ja tekemään lisäyksiä kansalliseen lainsäädäntöön, jotta mahdollisilta Nato SOFAn ja kansallisen lainsäädännön ristiriitatilanteilta vältyttäisiin.[242] Nato SOFA toimii siis kuten mikä tahansa muukin oikeudellisesti sitova valtiosopimus

---

[239] Vrt. Hill 2023, s. 63 ja Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 31–36. Isäntämaatukidoktriinilla ei vaikuttaisi olevan sellaista *Hillin* kuvailun mukaista ”oikeudelliseen velvoittavuuteen viittaavaa” sisältöä, kuin esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjoilla saattaa toisinaan olla. Näin ollen voisi ajatella, ettei doktriini sovi valtiosopimusoppaankaan määritelmään kansainvälisistä hallintosopimuksista tai yhteisymmärryspöytäkirjoista, joiden tutkimuksessa aiemmin tarkastellun perusteella voidaan katsoa täyttävän soft law´n määritelmän.

[240] Vrt. Nato AJP-4.3 2021, s. 22–23, Leppänen 2017, s. 18 ja Puolustusvoimat 2025a, kohta: Puolustusvoimat – Tietoa meistä – Pääesikunta – Oikeudellinen osasto. [Viitattu 23.1.2025]. Naton komentorakenteissakin ohjeistetaan konsultoimaan oikeudellista tukea isäntämaatukijärjestelyiden laatimisessa. Kansallisesti Puolustusvoimien näkökulmasta Pääesikunnan oikeudellisen osaston tehtävän on esimerkiksi ”varmistaa Puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuus…”. Pääesikunnan lisäksi sotilaslakimiehiä toimii myös puolustushaaraesikunnissa.

[241] SopS 14/2014, s. 16 ja SopS 35/2022, s. 19. Esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjan kappaleessa 12.1 todetaan seuraavasti: ”This MOU is not intended to supersede national law or international obligations by which the participants are bound.”. Sama teksti on kirjattu vastaavasti myös tekniseen järjestelyasiakirjaan.

[242] HE 90/2023 vp, s. 1, 32–33.

eli se on katsottu sellaiseksi kansainvälisen oikeuden velvoitteeksi, joka edellyttää kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta. Osin tästäkin syystä Nato SOFAn niin sanottu voimaansaattamislaki hyväksyttiin perustuslain 94 §:n 1 mom. mukaisesti, jossa määrätään sellaisten Suomea koskevien valtiosopimusten ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä eduskuntakäsittelyssä, mitkä ”…sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.”.[243]

3.5 Kansainvälisestä harjoitustoiminnasta ja isäntämaatuesta päättäminen

Keskeisimpien isäntämaatuen suunnittelua ja toteuttamista koskevien oikeuslähteiden tarkastelun jälkeen on tutkimuksen kannalta tarpeen myös avata, miten kansainvälisestä sotilaallisesta harjoitustoiminnasta Suomessa päätetään. Onhan tällä merkitystä myös sen kannalta, mistä lähtökohdista ja millä oikeudellisilla perusteilla isäntämaatuen suunnittelussa lähdetään ylipäätään liikkeelle. Käytännössä asiaan liittyvää päätöksentekoa ohjaavat puolustusvoimista annettu laki, kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettu laki (418/2017), aluevalvontalaki sekä valtion suvereniteetin näkökulmasta viime kädessä perustuslaki. Avataan tätä kokonaisuutta kuitenkin lyhyesti vielä tarkemmin.

Kansainvälisen harjoitustoiminnan on kansallisen lainsäädännön piirissä lähtökohtaisesti katsottu lukeutuvan kiinteäksi osaksi Puolustusvoimien tehtäviä, jotka on kokonaisuudessaan avattu Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentissa.[244] Näin ollen kansainvälisille harjoituksille on olemassa eräänlainen ”lainsäädännön sisään rakennettu” oikeutus. Tästä huolimatta sitä menettelyä, jolla näihin kansainvälisiin harjoituksiin osallistumisesta ja niiden järjestämisestä päätetään, ei ole kovinkaan yksiselitteisesti kuvattu nykymuotoisessa lainsäädännössä. Tämä johtunee varmasti osin siitä, mitä kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa on lain nimen mukaisilla käsitteillä alun alkaen tarkoitettu. Lainsäätäjä on nimittäin rajannut *kansainvälisen harjoitustoiminnan* ja *harjoitusyhteistyön* lainsäädännössä käytettyjen termien ”yhteistoiminta” ja ”muu kansainvälinen yhteistoiminta” ulkopuolelle.[245] Näin ollen vaikuttaa siltä, että ”tavanomaisen”

[243] Ks. HE 90/2023 vp, s. 35, 128–129, 131–133.
[244] Ks. myös HE 94/2016 vp, s. 44.
[245] HE 193/2022 vp, s. 44–49. Tätä kansainvälistä ”yhteistoimintaa” ja ”muuta kansainvälistä toimintaa” koskeva päätöksentekomenettely on kuvattu kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksentekomenettelystä annetun lain 1 §:ssä sekä Puolustusvoimista annetun lain 4 a ja 12 §:ssä.

kansainvälisen sotilaallisen harjoitustoiminnan kohdalla päätöksenteko tapahtuu oman menettelynsä mukaan. Eli siis toisin, mitä puolustusvoimista annetun lain 12 §:ssä sekä kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa säädetään.[246]

Tässä yhteydessä on toisaalta huomautettava, että puolustusvoimista annettuun lakiin on esitetty nimenomaan Nato-jäsenyydestä johtuen muutoksia, jotka vaikuttavat myös Puolustusvoimien lakisääteisiin tehtäviin. Käytännössä esityksellä (HE 6/2025 vp) ehdotetaan annettavaksi Puolustusvoimille uutena tehtävä Naton yhteisen puolustuksen tehtävät. Lakimuutos ei mitenkään oleellisella tavalla olisi kuitenkaan muuttamassa kansainvälisen harjoitustoiminnan lakisääteisiä perusteita paitsi siltä osin, että Naton piirissä tapahtuva yhteisen puolustuksen harjoittelu kävisi muutoksen myötä yksiselitteisemmin ilmi jo Puolustusvoimien tehtävistä. Tavanomaiseen harjoitustoimintaan sovellettaisiin siis jatkossakin omaa päätöksentekomenettelyä irrallaan kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta sääntelystä. Esitys on annettu eduskunnalle 20.2.2025.[247]

Vuonna 2021 laaditussa valtioneuvoston puolustusselonteossa on todettu, että Suomi osallistuu kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin ”…tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) tekemien linjausten mukaisesti.”[248] Oheisessa on syytä kiinnittää huomiota nimenomaan käsitteeseen ”linjaus”. TP-UTVA toisin sanoen määrittää eräänlaisen suunnan ja painopisteen Puolustusvoimien kansainväliselle harjoitustoiminnalle, mutta varsinainen päätöksenteko siitä, mitä kansainvälisiä harjoituksia Puolustusvoimat toimeenpanee ja mihin se osallistuu, tapahtuu kuitenkin puolustusministerin päätöksellä.[249] Käytännössä prosessi etenee siten, että kansainvälinen harjoitustoiminta suunnitellaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaisesti viranomaistyönä osaksi vuosittaista Puolustusvoimien toimintasuunnitelmaa. Tämä toimintasuunnitelman laaditaan yhteistyössä Pääesikunnan ja puolustushaarojen välillä ja on se lopputuote, jonka puolustusministeri

---

[246] Kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 2 §:n mukaan päätöksen osallistumisesta lain 1 §:n mukaiseen toimintaan tekee ”…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.”.

[247] HE 6/2025 vp, s. 15–16, 19–22, 28, 61.

[248] Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78, s. 45.

[249] Ks. esim. Puolustusministeriö 2023b, kohta Etusivu – Ajankohtaista – Tiedotteet ja uutiset – Tiedotearkisto – Tiedotteet 2023 – Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön vuonna 2024. [Viitattu 13.8.2024] ja Puolustusministeriö 2022a, kohta Etusivu – Ajankohtaista – Tiedotteet ja uutiset – Tiedotearkisto – Tiedotteet 2022 – Puolustusministeri Antti Kaikkonen päätti Puolustusvoimien osallistumisesta kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön vuonna 2023. [Viitattu 13.8.2024].

vuosittain hyväksyy. Tämän jälkeen hyväksytyt harjoituskokonaisuudet annetaan toimeenpantaviksi projektivastuulliselle puolustushaaroille ja edelleen joukko-osastolle – isäntämaatuen järjestämisen näkökulmasta siis isäntäjoukolle.[250]

Menettely kansainvälisen harjoitusyhteistyön päättämisestä ei myöskään vaikuttaisi, ainakaan mitenkään oleellisesti, muuttuneen Suomen liityttyä Naton jäseneksi.[251] Tämä käy osin ilmi niin sanotun Pohjois-Atlantin sopimuksen voimaansaattamislain esitöistä (HE 315/2022 vp), jossa mainitaan Natoa koskevien ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden käsittelyn tapahtuvan muiden vastaavien asioiden tapaan jatkossakin ”…kansallisesti samojen rakenteiden, menettelyjen, sääntöjen ja periaatteiden puitteissa…”.[252] Näin ollen voitaneen katsoa, että Naton viitekehyksessä tapahtuva kansainvälisten harjoitusten suunnittelu hyväksyminen tapahtuu oikeudellisesti edelleen samoin perustein kuin aiemmin PfP-aikakaudella. Ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkasteltuna Suomea koskeva kansainvälinen harjoitusyhteistyö palvelisikin nykyisin myös Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan toteutumiseen liittyviä tarpeita, aiemmin painopisteenä olleen kansallisen puolustuskyvyn kehittämisen ohella.[253]

Tähän nyt esitettyyn kansainvälistä harjoitustoimintaa koskevaan päätöksentekomenettelyyn on toisaalta olemassa myös joitakin poikkeuksia, jotka ovat tulleet ilmi Nato-jäsenyyden myötä. Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan pitää Naton yhteisen ilmapuolustuksen tehtäviä eli niin sanottuja *Air Policing*- ja *Air Shielding* -toimintoja, joista jälkimmäisen tyyppiseen toimeen Ilmavoimat osallistui Romaniassa kesällä 2024. Kyse oli noin kahdeksan hävittäjän ja sadan sotilaan voimin toteutettavasta Naton yhteisen puolustuksen tehtävästä. Huomionarvoista tässä toimessa oli kuitenkin se, miten erityisesti tällaiset Air Shielding -tehtävät sisältävät usein ilmapäivystystehtävien (Air Policing) ohella myös perinteiseksi katsottua kansainvälistä harjoitustoimintaa.[254]

”Tavanomaisesta” kansainvälisestä harjoitusyhteistyöstä poiketen tällaisesta Air Shielding -tehtävätyypistä (eli eräänlainen ulkomailla tai kotitukikohdan ulkopuolella tapahtuva tehtävä eli ”*deployment*”) päättäminen on kuitenkin tehty kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaan. Tämä johtuu

[250] Esim. Leppänen 2017, s. 17–18.
[251] Huom. HE 6/2025 vp. Kuten jo edellä todettiin, myöskään Nato-jäsenyyteen liittyvät säädösmuutoksetkaan eivät tämän kirjoitushetkellä vaikuttaisi muuttavan tätä päätöksentekomenettelyä mitenkään olennaisesti.
[252] HE 315/2022 vp, s. 51–52. Ks. myös UaVM 16/2022 vp.
[253] Ks. VNS 3/2022 vp ja Leppänen 2017.
[254] VN päätös PLM/2024/40 (ks. liite 1).

Puolustusministeriön perusteluin erityisesti siitä, että ”tavanomaisen” harjoittelun ohella suoritettavat ilmapäivystystehtävät voivat lain 1 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sekä on 5 kohdan mukaisesti olla toimintana ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää. Tällaisessa tapauksessa on siis myös kansainvälistä harjoittelua sisältävää toimintaa koskeva päätöksenteko esitetty tehtäväksi tasavallan presidentin toimesta valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen perustuen.[255] Näin ollen, ainakin tähän yksittäiseen tapahtumaan perustuen, tällaisissa Naton ”*deployment-tyyppisissä*” ulkomaan tehtävissä, joihin normaalin harjoitustoiminnan lisäksi kuuluu myös sotilaallisen voimankäyttöön varautumista ja aluevalvontalakiin rinnastuvaa alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista, tapahtuu päätöksenteko kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti.[256] Tällaisiin pidempikestoisiin myös harjoitustoimintaa sisältäviin Nato-tehtäviin liittyvä päätöksentekomenettely näyttäisikin edellä kuvattuun ”tavanomaiseen” Puolustusvoimien perustehtäviin sisältyvään kansainväliseen harjoitustoimintaan verrattuna olevan jokseenkin säännellympää toimintaa.

Tässä vaiheessa lienee oleellista esittää kysymys, mitä tämä kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön liittyvä päätöksenteko sitten lopulta tarkoittaa isäntämaatuen kannalta? Käytännössä nyt tarkastellun perusteella voidaan tulla johtopäätökseen, jonka mukaan tavanomainen kansainvälinen harjoitustoiminta sisältyy nykymuodossaan osaksi Puolustusvoimien lakisääteisiä tehtäviä eikä niissä sinänsä ole oikeudellisesti mitään erikoista. Päätöksenteko siitä, mitä harjoituksia toteutetaan ja kenen kanssa, tapahtuu siis näissä tapauksissa poliittisesti – vaikkakin virkamiesvalmisteluun perustuen. Tämä taas tarkoittaa sitä, että kansainvälisten harjoitusten suunnittelu ja toteutus lähtee liikkeelle samoista lähtökohdista kuin tyypillisesti esimerkiksi isäntämaatukea koskevien yhteisymmärryspöytäkirjojen valmistelu ja voimaansaattaminen. ”Tavanomaisia” kansainvälisiä harjoituksia koskeva päätöksentekomenettely ei siis tuota mitään oleellisia erityisvaatimuksia isäntämaatuen suunnittelulle. Tärkeintä on huomioida toimintaa ohjaavien kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen.

Poikkeuksena näihin ”tavanomaisiin” harjoituksiin voidaan kuitenkin oikeudellisesta näkökulmasta katsoa olevan Naton piirissä toteutettavat pidempiaikaiset liittokunnan yhteisen puolustuksen tehtäviin liittyvät toimet, jotka pitävät sisällään myös tavanomaista harjoitustoimintaa.

---

[255] VN päätös PLM/2024/40 (ks. liite 1). Ks. myös Ilmavoimat 2024a, kohta: Puolustusvoimat – Ilmavoimat – Ajankohtaista – Tiedotteet vuosittain – Ilmavoimat osallistuu Nato-tehtäviin Romaniassa kesällä 2024. [Viitattu: 22.8.2024] ja Ilmavoimat 2024b, kohta: Puolustusvoimat – Ilmavoimat – Ajankohtaista – Tiedotteet vuosittain – Nato-tehtäviin osallistuvat suomalaiset hävittäjät saapuivat Romaniaan. [Viitattu: 22.8.2024]. Ilmavoimien osasto oli Air Shielding -tehtävän osana osallistunut mm. Naton Ramstein Legacy 24 -harjoitukseen.

[256] Vrt. VN päätös PLM/2024/40 (ks. liite 1).

Tällaisesta toiminnasta voisi isäntämaatuen näkökulmasta olla kyse myös valtioneuvoston 2024 puolustusselonteossa esitetyssä Naton *eteentyönnettyjen maavoimajoukkojen mallissa* (Forward Land Forces, FLF) sekä *maakomponentin johtoportaan* (Multi-Corps Land Component Command, MCLCC) kohdalla. Käytännössähän nämä tarkoittaisivat Suomessa jatkuvaa ja pysyväisluonteista Nato-joukkojen ja näiden esikuntaosien läsnäoloa.[257] Jos tällaisiin Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin liittyvää harjoitustoiminnan hyväksymistä ajatellaan Romanian Air Shielding -esimerkin kautta ikään kuin käänteisesti (Suomi ei lähetä joukkoja, vaan vastaanottaa niitä), voitaisiin poliittisen päätöksenteon katsoa tapahtuvan tavanomaisen kansainvälisen harjoituksen toteutukseen verraten ”jokseenkin säännellymmin”. Tästä huolimatta, oli kyseessä sitten tavanomainen harjoitus tai Naton yhteisen puolustuksen tehtävä, voidaan molemmissa tapauksissa isäntämaatuesta sopimisen ja sen järjestelyiden ajatella toimivan aina samalla tavalla – ovathan toimintatavat ohjeellisesti samat niin ”rauhan kuin sodan aikana”.[258]

Virkamiesvalmistelun osalta voidaan kuitenkin pohtia, kun huomioidaan jo tutkimuksen alussa todettu harjoitustoiminnan ”nopeutuminen” ja ”rutinoituminen”, miten mahdollisesti nopeastikin toimeenpantavissa harjoituksissa tulee varmistua näiden ”poliittisten” tai ”säännellympien” päätöksentekoprosessien lopputuloksesta ennen harjoituksen varsinaista toimeenpanoa. Tämä liittyy osaltaan vahvasti myös siihen, millä perusteilla isäntämaatuen suunnittelussa voidaan edetä. Oikeudellisesti tällä harjoituksen järjestämispäätöksellä on taas vaikutusta esimerkiksi Nato SOFAn johdannossakin mainittuun valtion suostumukseen vastaanottaa joukkoja alueelleen ja tätä kautta perustuslain täysivaltaisuussäännöksen toteutumiseen.[259] Näistä erityisesti jälkimmäinen liittyy myös seuraavassa luvussa tarkemmin käsiteltävään aluevalvontalain 9 §:n mukaiseen ulkomaisen joukon luvanvaraisuuteen osallistua sotilaalliseen harjoitukseen Suomessa. Oli sitten kyseessä millainen toimi tahansa, tavanomainen harjoitus tai jokin muu kansainvälinen sotilaallinen toimi, on sen valmistelussa ja toteutuksessa aina noudatettava Suomea koskevia kansainvälisiä velvoitteita sekä kansallista lainsäädäntöä. Parhaimmassa tapauksessahan nämä ovat keskenään myös yhteensopivia.

---

[257] Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 56.
[258] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 32 ja Nato AJP-4.3 2021, s. 1–2.
[259] Vrt. SopS 24/2024, s. 2 ja HE 90/2023 vp, s. 6. Luvanvaraisuudesta lausutaan Nato SOFAn johdantotekstin kolmannessa lausekkeessa: ”…sopimuspuolet, jotka…katsovat, että sopimuspuolen joukkoja voidaan *sopimuksesta* lähettää palvelemaan toisen sopimuspuolen alueella.”. SOFAn voimaansaattamislain esitöissä mainitaan jo perusteluiden kohdalla, miten valtion suvereniteetin toteutuminen on riippuvaista lähettäjävaltion joukkojen maahantulon luvanvaraisuudesta.

4 JOUKKOJEN MAAHANTULO JA SEN OIKEUDELLISET JÄRJESTELYT

4.1 Joukkojen maahantulosta ja sen sääntelystä yleisesti

Ensimmäinen tutkimukseen valituista tarkastelukohteista koskee ulkomaisen joukon maahantulon järjestelyitä. Tähän liittyen voidaan todeta varsin yleisesti, että sotilaallisessa kontekstissa maahantulo koskettaa Suomessa useita eri viranomaisia – esimerkiksi Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta sekä muita rajatarkastuksiin oikeutettuja viranomaisia, kuten poliisia.[260] Koska Naton ja sen myötä Nato SOFAn viitekehyksessä tapahtuvassa toiminnassa on kuitenkin kyse lainsäätäjänkin mukaan nimenomaan sotilaallisesta toiminnasta, on tämän toiminnan keskiössä viranomaisena Puolustusvoimat.[261] Tästä syystä maahantuloa tullaan avaamaan keskittyen erityisesti siihen, miten voimassa oleva oikeus vaikuttaa nimenomaan Puolustusvoimien toimintaan joukkojen maahantulon järjestelyjen osalta isäntämaatuen viitekehyksessä. Luonnollisesti tarkastelussa sivutaan myös tarvittavin osin muiden viranomaisten vastuita ja toimivaltuuksia, mutta pääasiassa tarkastelu tapahtuu Puolustusvoimien näkökulmasta ja tätä kautta kansallisesti pääosin aluevalvontalain (755/2000) määräysten kautta[262].

Nato SOFAn piirissä joukkojen ja sen jäsenten maahantulosta on määrätty erityisesti sopimuksen III artiklassa. Huomionarvoista on, että kansallisen lainsäädännön piirissä tätä III artiklaa vastaavista määräyksistä on säädetty aluevalvontalain ohella useammassakin eri säädöksessä. Asiassa tuleekin arvioitavaksi esimerkiksi aluevalvontalain mukaisen lupamenettelyn ja täysivaltaisuuden toteutumisen keskinäinen suhde. Lisäksi maahantuloon kokonaisuutena liittyy erikseen huomioitavina kokonaisuuksina esimerkiksi myös se, mitä ”yksittäisten sotilaiden” maahantulon osalta on ulkomaalaislaissa (301/2004) passi- ja viisumisäännöksistä säädetty.[263] Maahantuloa koskien on myös tapauskohtaisesti arvioitava, missä tarkoituksessa maahan saa-

[260] Ks. esim. HE 90/2023 vp, s. 37. Ks. myös poliisilain (827/2011) 2 luvun 21 §, jonka mukaan poliisimiehellä on oikeus rajatarkastuksen suorittamiseen rajavartiolain (578/2005) 28 ja 28 a §:ssä rajavartiomiehelle säädetyin toimivaltuuksin.
[261] Ks. esim. HE 90/2023 vp, s. 37.
[262] Vrt. aluevalvontalain 4 ja 10 §. Vieraan valtion sotilas ei voi saapua Suomeen ilman lupaa. Luvan antavana viranomaisena taas toimii joko pääesikunta tai Puolustusministeriö.
[263] Ks. HE 90/2023 vp, s. 56–61. Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä on tarkasteltu Nato SOFAn ja kansallisen lainsäädännön välistä suhdetta. Sotilaiden ja sotilasjoukon maahantulon osalta tarkastelussa on keskitytty nimenomaan perustuslain täysivaltaisuussäännöksen toteutumiseen sekä SOFAn kirjausten vaikutukseen suhteessa aluevalvontalakiin. Muilta osin, kuten esimerkiksi käytettävien matkustusasiakirjojen kohdalla, tarkastelussa on ollut ulkomaalaislain suhde SOFAan.

puva joukko on Suomeen tulossa – lähinnä koskeeko toiminta yksittäiseen sotilaalliseen harjoitukseen saapumista vai liittyykö maahantulo esimerkiksi Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin, jotka itsessään voivat pitää sisällään myös harjoitustoimintaa.[264]

Jotta maahantulosta voitaisiin muodostaa isäntämaatukeen liittyvän oikeuden ja siihen liittyvien viranomaistoimivaltuuksien kannalta koherentti kokonaisuus, tarkastellaan näitä edellä sivuttuja kokonaisuuksia ensin erikseen omina kokonaisuuksinaan (aluevalvontalaki – kansainväliset velvoitteet – isäntämaatuen järjestelyt). Lähtökohta tälle maahantulon tarkastelulle on, tutkimuksen tavoitteenasettelukin huomioiden, nimenomaan siinä, *mitä joukkojen maahantulosta on Nato SOFAssa määrätty ja mikä on näiden määräysten suhde kansalliseen lainsäädäntöön.* Tarkastelunäkökulma liittyy siis olennaisesti siihen, miten Puolustusvoimat sotilasviranomaisena vastaa joukkojen maahantuloon liittyvistä kokonaisuuksista yhteistoiminnassa muiden aluevalvontaviranomaisten kanssa.[265] Tutkimukseen sisältyvän valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun osalta voidaan joukkojen maahantulon katsoa koskevan taas sitä, miten täysivaltaisuuden toteutumiseksi tarkoitetun sääntelyn katsotaan toimivan suhteessa Nato SOFAan. Osaltaan tähän kokonaisuuteen liittyy myös DCA-sopimus ja sen määräykset, joita tarkastellaan omana kokonaisuutenaan Nato SOFAn käsittelyn jälkeen[266].

On myös erikseen mainittava, että maahantulo käsitteenä isäntämaatuen piirissä sisältää koko joukon erilaisia maahantuloon liittyviä osa-alueita. Maahan saapuvat joukot voivat kuitenkin tuoda mukanaan huomattavan määrän erilaista kalustoa, ajoneuvoja, järjestelmiä, mahdollisesti elintarvikkeita ja tarvittaessa jopa eläimiä, esimerkiksi sotakoiria. Jokaiseen näistä sisältyy luonnollisesti omanlaisensa erityismääräykset niin kansallisen lainsäädännön kuin Nato SOFAn puitteissa.[267] Maahantuloa voisi siis yleisesti kuvata varsin laajaksi kokonaisuudeksi, jonka kaikkien muotojen perinpohjainen sisällyttäminen osaksi tarkastelua opinnäytetyön laajuus huomioiden tuskin on mielekästä.[268] Tämän vuoksi maahantuloa käsitellään tutkimuksessa

---

[264] Tällä viitataan erityisesti siihen, mitä aiemmin tutkimuksen luvussa 3.4 pohdittiin kansainväliseen harjoitustoimintaan liittyvää päätöksentekoa koskien (esim. Air Shielding -tehtävät).

[265] Ks. aluevalvontalain 23 ja 24 § aluevalvontaviranomaisten tehtävistä ja vastuujaosta. Lain 24 § 1 mom. mukaan ”Sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta.”. Aluevalvontalain kautta tapahtuvan tarkastelun keskiössä on siis tämänkin perusteella Puolustusvoimat.

[266] Ks. HE 58/2024 vp, s. 160–161. DCA-sopimukseen liittyvät maahantuloa koskevat säännöt poikkeavat aiemmista Suomen omaksumista kansainvälisistä velvoitteista. Tähän palataan tarkemmin luvussa 4.4.

[267] Ks. esim. SopS 24/2024, s. 19–22 ja HE 90/2023 vp, s. 24–30. Esimerkiksi tavaroiden, ajoneuvojen ja vastaavien maahantuonnista ja tulleista on sovittu Nato SOFAn XI, XII sekä XIII artikloissa. Kyseisiä SOFA-määräyksiä ja vastaavan kansallisen lainsäädännön sisällön suhdetta on avattu SOFAn voimaansaattamislain esitöissä.

[268] Aihetta käsittelevässä oikeuskirjallisuudessa on maahantulo tyypillisesti jaettu niin ikään Nato SOFAn artiklojen mukaan. Toisin sanoen sotilaiden ja joukon maahantuloa on käsitelty erillään mm. tavaroiden ja ajoneuvojen maahantuonnista – koskeehan näitä kokonaisuuksia kuitenkin hyvin erityyppinen sääntely. Vastaavaa jakoa on noudatettu myös kotimaisessa lainvalmistelussa (ks. esim. Fleck 2018, Lazareff 1971 ja HE 90/2023 vp).

erityisesti Nato SOFAn III artiklan ja aluevalvontalain määräysten kautta – toisin sanoen joukon ja sen jäsenten maahantulon edellytysten kautta. Tämä taas osaltaan tukee tarkasteluun sisältyvää valtiosääntöoikeudellista pohdintaa, eli valtion sisäisen oikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden suhteen arviointia. Tämän tarkastelun perusteella pyritään lopuksi tekemään yhteenvetoa siitä, mitä asiaan vaikuttava oikeus tarkoittaa nimenomaan isäntämaatuen järjestelyiden kannalta.

4.2 Maahantulo ja sen sääntely

4.2.1 Maahantulolupa aluevalvontalaissa

Sotilaiden, sotilasajoneuvojen, -ilma-alusten ja valtionalusten maahantuloon liittyvän kokonaisuuden sääntely on kansallisen lainsäädännön piirissä toteutettu aluevalvontalailla. Nimensä mukaisesti aluevalvontalaki on *aluevalvontaa koskeva yleislaki*.[269] Lain henki sotilaalliseen yhteistyöhön liittyvässä maahantulossa käy hyvin ilmi lain 4 §:stä, jossa määrätään ulkomaisten sotilaiden maahantulosta:

> Vieraan valtion sotilas ei saa ilman lupaa tulla Suomen alueelle eikä olla maassa, ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Sama koskee vieraan valtion sotilasajoneuvoa.
>
> Vieraan valtion sotilaalla ei saa olla ampuma-asetta Suomen alueella, ellei siihen ole myönnetty lupaa tai Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Tämä aluevalvontalain kirjaus havainnollistaa hyvin jo aiemmin esiteltyä aluevaltion toimivallan ja suvereniteetin periaatetta, jotka taas käyvät ilmi niin ikään aiemmin sivutusta perustuslain täysivaltaisuussäännöksestä. Tämän lisäksi asiaa on jäsennelty tarkemmin esimerkiksi joidenkin aluevalvontalakiin tai sen yksittäisiin säännöksiin liittyvissä esitöissä, joissa lähdetään liikkeelle siitä, että ”Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus…” ja että tarvittaessa tätä koskemattomuutta täysivaltaisuuden takeena turvataan viranomaisen toimesta voimakeinoin.[270] Tätä kautta voidaan löytää joukkojen maahantuloon liittyen näkökulma siitä, miten ”Suomen täysivaltaisessa valtiossa” voi perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkista valtaa, eli esimerkiksi voimakeinoja, käyttää nimenomaan vain suomalaiset viranomaiset. Näin ollen täysivaltaisuuskysymys nousee myös kansainvälisen harjoitusyhteistyön kohdalla esiin

[269] HE 38/2000 vp, s. 19, 22.
[270] Täysivaltaisuuden periaatetta ja sen ulkoista ja sisäistä ulottuvuutta on avattu nykymuotoisen perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 71–73). Aluevalvontalakiin liittyen asiaa on avattu aluevalvontalain esitöissä ja sen joihinkin säännöksiin liittyvien muutosesitysten perusteluissa (ks. esim. HE 38/2000 vp, s. 4 ja HE 56/2017 vp, s. 3).

ensimmäiseksi juuri siinä vaiheessa, kun näille ”potentiaalisesti merkittävää julkista valtaa” käyttäville muiden valtioiden sotilasviranomaisille annetaan lupa saapua Suomen valtionalueelle.[271] Tässä suhteessa onkin hyvin huomionarvoista, että Suomella on täysivaltaisena valtiona edelleen *myös Naton jäsenenä* oikeus päättää oman alueensa käytöstä.[272] Joukkojen maahantuloon isäntämaatuen piirissä liittyy näin, erityisesti julkisoikeuden näkökulmasta, valtion suvereniteetin ja täysivaltaisuuden toteutumista koskevia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

Lainsäätäjän mukaan isäntämaatuen keskeinen koordinointivastuu sotilaallisena toimintana kuuluu Suomessa Puolustusvoimille.[273] Maahantuloon liittyvä tarkastelu nimenomaan Puolustusvoimien näkökulmasta saa lisäperusteita myös nykymuotoisen aluevalvontalain esitöistä (HE 38/2000 vp), jossa varsin yksioikoisesti todetaan ”sotilaallisen maahantulon” lupaviranomaisina toimivan *puolustusministeriö* sekä *pääesikunta*.[274] Käytännössä näistä erilaisista maahantulon edellytyksistä ja luvista on säädetty lain 2 luvussa, jonka 10 §:ssä tehdään myös selkoa edellä mainittujen lupaviranomaisten vastuunjaosta. Tiivistettynä tämä jako toimii siten, että Puolustusministeriö ratkaisee sotilaallisen harjoituksen järjestämiseen ja siihen osallistumiseen liittyvät lupa-asiat (9 §), kun taas pääesikunta ratkaisee sotilaiden, sotilasajoneuvojen (4 §), valtionilma-alusten, valtionalusten (5 §) ja näihin liittyvien erityisrajoitusten (6–7 §) sekä sukellusveneitä koskevat erityisrajoitukset (8 §) ja niihin liittyvät lupa-asiat. Puolustusministeriö siis päättää harjoitusten järjestämisestä ja ulkomaisten joukkojen luvasta osallistua harjoitustoimintaan, kun taas pääesikunta käsittelee kaikki varsinaiseen maahantuloon liittyvät lupa-asiat. Puolustusministeriö voi kuitenkin pidättää itselleen oikeuden päättää muutoin pääesikunnan ratkaistavaksi kuuluvassa lupa-asiassa esimerkiksi silloin, kun kyseessä olevalla toiminnalla on aluevalvontalain esitöiden mukaan ”ulko- ja turvallisuuspoliittista merkitystä”.[275] Tämän perusteella *ulkomainen sotilas ei siis missään olosuhteissa voi saapua Suomeen ilman lupaa*.

[271] Vrt. esim. Fleck 2018, s. 6 ja Hakapää 2010, s. 225. *Fleck* on todennut, miten yleisesti sotilaallisen voiman käyttöön (”exercise of military power”) liittyvät kysymykset nousevatkin usein arvioitavaksi kansainvälisten velvoitteiden ja täysivaltaisuuden välisessä pohdinnassa. Tähän liittyen mm. *Hakapää* on todennut varsin yleisesti, että tällaisten toimivaltuuskysymysten lähtökohtana on tyypillisesti nimenomaan aluevaltion suvereniteetin toteutuminen.
[272] Vrt. Sirkkola 2023, s. 23. Ks. myös Nato SOFAn (SopS 24/2024) johdantoteksti, jossa mainitaan maahantulon luvanvaraisuudesta.
[273] HE 90/2023 vp, s. 37.
[274] Ks. HE 38/2000 vp, s. 1, 20.
[275] HE 38/2000 vp, s. 28.

Erityisesti näistä edellä esitetyistä säännöksistä kannattaa huomioida lain 9 §, joka osin alleviivaa sitä kansainväliseen harjoitustoimintaan liittyvää päätöksentekomenettelyä, jota jo edellisessä luvussa esiteltiin. Toisin sanoen siinä, missä sellaiset kansainväliset harjoitukset, joihin Puolustusvoimat osallistuu tai se itse järjestää, ovat osaltaan *poliittisen päätöksenteon* tulosta, niin samoin on poliittisen päätöksenteon tulosta myös se, mitkä ja millaiset liittolaisten sotilasosastot saavat näihin Suomessa toimeenpantaviin harjoituksiin luvanvaraisesti saapua. Rajapinta täysivaltaisuuskysymykseen löytyy siis myös tätä kautta, kulloinkin kyseessä olevaan harjoitukseen liittyvän päätöksentekomenettelyn vaikuttaessa suoraan täysivaltaisuuden toteutumiseen.[276]

Samoin on syytä kiinnittää huomiota siihen, miten edellä esitetyissä aluevalvontalain 4 ja 9 §:ssä erikseen mainitaan maahantulon luvanvaraisuudesta, ”*ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu*”. Tällä on viitattu lain säätämishetkellä erityisesti Suomen silloiseen statukseen Naton rauhankumppanuusvaltiona ja sen viitekehyksessä PfP SOFAan.[277] PfP SOFA kuitenkin, yhtä lailla kuin varsinainenkin Nato SOFA, edellyttävät johdantotekstissään toimintaan osallistuvilta valtioilta *erillistä sopimusta* joukkojen päästämisestä alueelleen. Näin ollen Pohjois-Atlantin liittoon kuuluminen ja Nato SOFAn omaksuminen täysimääräisesti ei näiltä osin voi olennaisesti katsoa muuttaneen aluevalvontalain mukaista lupamenettelyä joukkojen maahantuloon liittyen.[278] Niin sanotussa Nato SOFAn voimaansaattamislaissa nimittäin todetaan, huolimatta aiemmasta aluevalvontalain esitöissä tehdystä viittauksesta PfP SOFAan, ettei Nato SOFA suinkaan ole aluevalvontalain 4 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen sopimus. Näin ollen maahantulosta on, Nato jäsenyydestä ja sen eräänlaisesta oikeudellisesta viitekehyksestä riippumatta, edelleen ja joka tapauksessa sovittava erikseen, ainoastaan kansallisen päätöksentekomenettelyn toimiessa eri tavoin riippuen maahan saapuvien joukkojen toiminnan luonteesta.[279]

Liittolaisten maahantuloa ei itsessään ole vastaanottajavaltion suostumukseen perustuvan menettelyn säilymisen vuoksi pidetty täysivaltaisuuden toteutumisen kannalta ongelmallisena.

---

[276] Ks. HE 38/2000 vp, s. 27. Esityksessä todetaan yksiselitteisesti, miten ”Kaikenlainen vieraan valtion toisen valtion alueella ilman tämän myötävaikutusta harjoittama sotilaallinen toiminta voidaan katsoa jälkimmäisen täysivaltaisuutta loukkaavaksi, kielletyksi toiminnaksi.”.
[277] Ibid., s. 27–28. Ks. myös SopS 65/1997.
[278] Ks. SopS 24/2024 ja SopS 65/1997 johdantotekstit.
[279] HE 90/2023 vp, s. 56. Huom. Kansallisella päätöksentekomenettelyllä viitataan erityisesti siihen, millaisesta harjoitustoiminnasta kussakin tapauksessa päätetään (vrt. esim. jo aiemmin mainitut Air Shielding -tehtävät, joihin liittyvä päätöksentekokäytäntöä on saatu erityisesti Romanian tapauksesta. Päätöksenteko tässä yhteydessä oli toteutettu kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaan.

Suostumuksen ja aluevalvontalakiin perustuvan maahantuloluvan pyytäminen kuitenkin tosiasiallisesti toteuttaa ulkoisen suvereniteetin toteutumista.[280] Tässä suhteessa voidaan myös Naton piirissä poikkeuksellisena järjestelynä katsoa olevan Suomen ja Yhdysvaltojen välinen puolustusyhteistyösopimus eli DCA-sopimus, joka Nato SOFAsta poiketen kyseisen sopimuksen voimaansaattamislain esitöiden mukaan taas toimii aluevalvontalaissa tarkoitettuna Suomea velvoittavana kansainvälisenä sopimuksena. Näin ollen Yhdysvaltain asevoimien joukoilla on muista Nato-maista poiketen oikeus maahantuloon ilman erillistä lupahakemusta ja on tästä syystä, erityisesti valtiosääntöisesti tarkasteltuna, järjestelynä hyvin poikkeuksellinen.[281] Vaikka DCA-sopimus ei olekaan tutkimuksen kannalta tarkastelun keskiössä, lienee asianmukaista jatkaa asiaan liittyvää pohdintaa jonkin verran pidemmälle. Avaahan tämä kuitenkin laajemmin niitä menettelyjä, joiden puitteissa maahantuloa sotilaallisesti liittoutuneessa Suomessa kokonaisuutena käsitellään. Tähän täysivaltaisuuspohdintaan palataan tarkemmin luvussa 4.4.

Yksityiskohtaisempi joukkojen maahantuloon liittyvä sääntely on kansallisesti toteutettu aluevalvontalain alaisesti niin sanotulla aluevalvonta-asetuksella (971/2000). Asetuksella on annettu joitain ”teknisluonteisia” määreitä esimerkiksi siitä, mihin maahantuloa koskevat hakemukset tulee toimittaa, kuinka kauan ennen maahantuloa hakemus tulee jättää käsiteltäväksi sekä tiedot, jotka maahantulijan on hakemuksella ilmoitettava. Käytännössä hakemukselta on selvittävä asetuksen 2 §:n mukaisesti lupaa hakeva valtio, maahantulon tarkoitus, suunnitellut saapumis- ja lähtöajat, rajanylityspaikat, sotilaiden nimet, sotilasarvot tai osaston johtajan nimi ja sotilasarvo sekä osastossa olevien sotilaiden lukumäärä, sotilaiden mukanaan tuoma aseistus sekä sotilasajoneuvojen tiedot ja aseistus. Näiden lisäksi säännöksessä velvoitetaan antamaan joitakin lisätietoja esimerkiksi ilma-aluksiin liittyen. Konkreettinen lupa esimerkiksi harjoitukseen osallistumiseksi ja aseiden kantamiseksi tulee siis tämän lupamenettelyn kautta.

Kansainvälisen harjoitustoiminnan osalta voidaan erityisenä huomiona nostaa esiin asetuksen 2 §:n 4 momentin huomautus, jonka mukaan ”Aluevalvontalain 9 §:ssä tarkoitettua asiaa koskevassa hakemuksessa…”, eli siis kansainvälisen harjoituksen yhteydessä, ”…on maahantulolupaa hakevan valtion ja joukon ilmoitettava edellä 1–3 momentissa tarkoitetut tiedot.”. Näin ollen voisi ajatella, että ennen Naton varsinaiseksi jäseneksi liittymistä maahantulolupien on pääasiassa katsottu koskevan nimenomaan Suomessa tapahtuvaa kansainväliseen harjoitustoi-

[280] Ks. esim. PeVL 80/2022 vp, s. 7–8 ja PeVL 2 /2024 vp, s. 8.
[281] HE 58/2024 vp, s. 159–163 ja HE 185/2024 vp, s. 23–24. Nato SOFA ei sinällään anna toisen sopimuspuolen joukolle oikeutusta maahantuloon, vaan maahantulo perustuu kaikissa tapauksissa erilliseen suostumukseen. DCA-sopimus sen sijaan muodostaa Yhdysvaltain joukoille maahantulo-oikeuden ilman erillistä lupaa.

mintaan osallistumista. Miksi muuten asia olisi pitänyt erikseen nostaa aluevalvonta-asetuksessa omana mainintana esiin?[282] Kansainvälisen sotilaallisen toiminnan monipuolistuessa, myös harjoitustoiminnan osalta, jäänee asiassa pohdittavaksi, miten maahantuloa koskevaa sääntelyä tulisi mahdollisesti osana lakihankkeita vielä täsmentää.[283] Tavanomaiseen harjoitustoimintaan rinnastettavien toimien osalta pohdittavaksi taas jää jo aiemmin sivutut Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät, joista on nyt saatu eräänlaista ”sovelluskäytäntöä” Suomen toimittua nimenomaan lähettäjävaltiona Romanian Air Shielding -tehtävään osallistumiseksi. Voidaan siis mahdollisesti pohtia, tulisiko aluevalvontalaissa ja aluevalvonta-asetuksessa tuoda kansainvälisen harjoitusyhteistyön osalta jotenkin kattavammin esille sitä, missä tapauksissa maahantulijalta edellytetään mitäkin tietoja.

Toisaalta Nato-jäsenyyden mukanaan tuomat lainsäädännön muutostarpeet ovat jo poikineetkin konkreettisia toimia myös maahantuloa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Perusperiaate maahantulon luvanvaraisuudesta ei näiden säädösesitysten mukaan olisi kuitenkaan muuttumassa, mutta joitain toimintatapoja ja käytäntöjä tämän luvan saamiseksi on esitetty muutettaviksi. Keskeisintä näissä esitetyissä muutoksissa lienee se, että kaiken maahantulon edellytyksenä ei enää jatkossa olisi nykyinen lupahakemuksiin perustuva menettely, vaan maahantulolupa voitaisiin myöntää esimerkiksi kiireellisissä tilanteissa myös ilman tätä hakemusta. Luvan myöntäminen kuitenkin edellyttäisi edelleen aluevalvonta-asetuksessa määritettyjä tietoja saapuvasta joukosta. Lakiesityksen mukaan lupa maahantuloon voitaisiin myöntää myös niin sanotulla ”vuosiluvalla” Naton jäsenvaltion, Euroopan unionin talousalueen valtion sekä Schengenin säännöstöä[284] soveltavan valtion joukoille.[285] Kirjoitushetkellä kyseinen esitys on vielä eduskuntakäsittelyssä.

Merkillepantavaa on myös aluevalvontalakiin esitetty uusi 5 §, jossa säädettäisiin poikkeuksista maahantuloa koskevaan lupavelvollisuuteen. Käytännössä esityksen mukaan maahantulolupaa ei edellytettäisi joukolta[286], ”…jos 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

[282] Vrt. myös HE 90/2023 vp, s. 37. Myös varsinaisen Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä on mainittu, että esimerkiksi aiempaa PfP SOFAa on sovellettu lähinnä kansainvälisiin harjoituksiin liittyen. PfP-aikakaudelta peräisin olevan kansallisen lainsäädännönkin voisi olettaa heijastelleen tällaista asiantilaa.
[283] Vrt. HE 185/2024 vp. Osana Nato-jäsenyyteen liittyviä säädösmuutostarpeita myös aluevalvontalakiin on esitetty joitakin muutoksia.
[284] SopS 23/2001. Ulkoasiainministeriön ilmoitus Schengenin säännöstön soveltamisesta.
[285] HE 185/2024 vp, s. 23–29.
[286] Ts. vieraan valtion sotilaalta, sotilasajoneuvolta, valtionilma-alukselta tai valtionalukselta.

puolustusvoimista annetun lain nojalla.”.[287] Puolustusvoimien harjoitustoimintaan liittyvän isäntämaatuen järjestämisen kannalta on erityisen huomionarvoista juuri se, että esitetyssä 5 §:ssä on käytetty nimenomaan termejä ”avun vastaanotto” ja ”yhteistoiminta”. Näillä käsitteillä tarkoitetaan, kuten aiemmin jo todettiin, eri asiaa kuin harjoitustoiminta. Näin ollen harjoitustoimintaa liittyvä maahantulo olisi aluevalvontalain muutosten voimaan tultuakin edelleen luvanvaraista.

4.2.2 Kansainväliset velvoitteet ja joukon maahantulo

Maahantuloa koskevat kansainväliset velvoitteet liittyvät osaltaan niin kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin kuin myös valtiosopimusten piirissä erityisesti Nato SOFAn soveltamiseen. Nämä lähtökohdat on kirjattu myös nykymuotoisen aluevalvontalain esitöihin, joissa on todettu, miten ”kansainvälisen sopimuksen määräykset ja muut velvoitteet kuten kansainvälinen tapaoikeus voivat siis tulla sovellettaviksi aluevalvontalakiin nähden ensisijaisesti.”.[288] Tällaisina ”ystävällismielisessä joukkojen maahantulossa” noudatettavina kansainvälisen oikeuden tapaoikeuden periaatteina voidaankin pitää sääntöjä, jotka liittyvät juuri aluevaltion toimivallan ja suvereniteetin toteutumiseen sekä lippuvaltioperiaatteeseen. Valtiosopimuksista erityisesti Nato SOFAlla taas määritetään liittolaisten joukkojen oikeudellisen aseman ”perustaso” myös maahantuloa koskevien määräysten osalta.[289]

Näiden lisäksi jatkossa tulee erikseen Yhdysvaltain joukkojen kanssa sovellettavaksi DCA-sopimuksen maahantuloa koskevat säännöt. DCA:ssa on kuitenkin muihin vastaavia maahantulo-oikeuksia sisältäviin sääntöihin verrattuna kyse ”varsin poikkeuksellisesta järjestelystä”.[290] Käsitellään DCA-sopimusta tästä syystä erikseen tarkemmin luvussa 4.4.

Kuten jo aiemmassa todettiin, maahantulon perusperiaatteena on sen perustuminen aina isäntämaan suostumukseen. Jos maahantulosta puhuttaisiin kansainvälisoikeudellisesti hyvin yleisessä merkityksessä, annettaan tällainen suostumus yksityishenkilöiden kohdalla tyypillisesti

---

[287] HE 185/2024 vp, s. 40.
[288] Ks. HE 38/2000 vp, s. 22. Vrt. lisäksi HE 58/2024 vp, s. 82.
[289] Vrt. SopS 24/2024, s. 4–5 ja HE 90/2023 vp, s. 58–61. Kyseisissä on esitetty Nato SOFAssa määrätyt joukkojen maahantuloa koskevat yleiset edellytykset.
[290] Ks. Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 17.9.2024], HE 58/2024 vp, s. 83, 162–163 ja SopS 70/2024, s. 3 (ks. johdanto). DCA-sopimus perustuu Nato SOFA:n sisältämille periaatteille. Maahantulon osalta DCA:lla annetaan kuitenkin Yhdysvaltain joukoille SOFAan verrattuna laajemmalle ulottuvia oikeuksia, joiden yksityiskohdista sovitaan lainsäätäjänkin mukaan vielä erillisissä järjestelyissä. Avataan DCA:n määräyksiä tämän vuoksi erikseen omana kokonaisuutenaan.

viisumilla. Kansallisesti näistä yksityishenkilöitä koskevista edellytyksistä on säädetty tarkemmin ulkomaalaislaissa (301/2004). Sotilaallisessa toiminnassa on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi suoraviivaistaa ja näin erikseen sopia näistä maahantulon menettelyistä.[291] Naton piirissä maahantulosta ja sen edellytyksistä on käytännössä sovittu Nato SOFAn III artiklassa. Käytännössä näiden SOFAan kirjattujen *jus ad praesentiam* -sääntöjen mukaan lähettäjävaltion sotilaat voivat, vastaanottajavaltion suostumuksen saatuaan, saapua maahan *ilman passi- ja viisumisäännöksien noudattamista koskevaa maahantulotarkastusta.*[292] Vastaavasti maahan saapuvia sotilaita eivät myöskään koske ”vastaanottajavaltion antamat ulkomaalaisten rekisteröintiä ja valvontaa koskevat säännökset”, mutta maahan saapuvilla sotilailla ei kuitenkaan ole oikeutta ”pysyväisluonteiseen oleskeluun tai kotipaikkaan vastaanottajavaltion alueella”.[293] Lähettäjävaltion joukot voivat siis saapua Suomeen Nato SOFAan perusteella käyttäen matkustusasiakirjoinaan heille lähettäjävaltion myöntämiä henkilökortteja sekä henkilökohtaisia tai joukon yhteisiä lähettäjävaltion tai Naton toimivaltaisen toimielimen myöntämää matkamääräystä eli niin sanottua *Nato Travel Order* -asiakirjaa.[294]

Esimerkiksi *Fleckin* mukaan tällaista Nato SOFAn III artiklaan sisältyvää maahantulon sääntelyä on pidetty tavoitteiltaan nimenomaan maahantuloon liittyviä muodollisuuksia jokseenkin ”yksinkertaistavana” menettelynä. Tavallaan tämä pitääkin paikkaansa, vaikka minkäänlaista ”vapaalippua” Nato SOFA ei maahantuloon oikeutakaan, koska maahantulon edellytyksenä on edelleen noudatettava vastaanottajavaltion suostumusta. Suomen tapauksessa suostumus perustuu aluevalvontalakiin ja Naton piirissä myös Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen ehtoihin maahantuloon tarvittavista matkustusasiakirjoista. Myös *Lazareff* on kuvannut näitä III artiklaan sisällytettyjä menettelyjä niin ikään maahantulon eräänlaiseksi ”yksinkertaistamiseksi” – onhan eri valtioissa kuitenkin olemassa varsin erilaisiakin menettelyjä maahantuloon liittyen, joita osaltaan on pyritty sotilaiden osalta yhtenäistämään SOFAn keinoin.[295] Tämä osaltaan toteuttaa myös Naton jäsenvaltioiden keskinäisen tasa-arvon periaatetta, jäsenvaltioiden toimiessa vastavuoroisesti samoihin sääntöihin perustuen.

---

[291] Fleck 2018, s. 150–153. Ks. myös erityisesti ulkomaalaislain 2 luku (maahantulo).
[292] Ks. SopS 24/2024, s. 4–5. Ks. III artikla 1 ja 2 kappale.
[293] Ibid. III artikla 3–5 kappaleet.
[294] SopS 24/2024, s. 4–5 (III artikla). Ks. myös Fleck 2018, s. 152–153 ja Lazareff 1971, s. 110. Kun otetaan huomioon ne tiedot, jotka Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen a kohdassa henkilökortilta edellytetään, voitaisiin ajatella esimerkiksi valtion asevoimien henkilökortin olevan juuri tällainen henkilöllisyystodistus (kortista pitää käydä ilmi esimerkiksi sotilasarvo ja -numero, jos sellainen on, sekä puolustushaara).
[295] Fleck 2018, s. 152–153 ja Lazareff 1971, s. 109–110.

Toisaalta *Lazareff* on vienyt tätä maahantuloon liittyvää tarkastelua hieman pidemmälle. Tämä pohdinta liittyy nimenomaan Nato SOFAn III artiklan 1 kappaleen seuraavaan kirjaukseen:

> Tämän artiklan 2 kappaleessa esitettyjen ehtojen perusteella ja edellyttäen, että vastaanottajavaltion asettamia joukkojen tai niiden jäsenten saapumista ja lähtöä koskevia muodollisuuksia noudatetaan, passi- ja viisumisäännöksiä ja maahantulotarkastuksia ei sovelleta kyseisiin jäseniin näiden saapuessa vastaanottajavaltion alueelle tai lähtiessä sieltä…

Kirjauksessa siis edellytetään, Nato SOFAn sisältämästä maahantulotarkastuksen kiellosta poiketen, kuitenkin noudattamaan vastaanottajavaltion asettamia *maahantulon muodollisuuksia*. Tämän perusteella voitaisiin ajatella, että SOFAn III artiklan 1 ja 2 kappaleen ehdot huomioiden, vastaanottajavaltio voisi joka tapauksessa soveltaa maahan saapuvaan joukkoon parhaaksi katsomiaan käytänteitä. Lähettäjävaltion joukon olisi taas näihin muodollisuuksiin suostuttava, ainakin niiltä osin, kuin nämä muodollisuudet eivät ole ristiriidassa SOFAn kirjausten kanssa. Tällaisella Nato SOFAn perusteella maahan saapuvaan joukkoon kohdistettavalla ”maahantulomuodollisuudella” voi olla *Lazareffin* mukaan käytännössä kaksi tavoitetta. Ensinnäkin tällä muodollisuudella annetaan vastaanottajavaltiolle ja muodollisuuden toteuttavalle joukolle mahdollisuus pitää yllä tilannetietoa siitä, kuinka paljon liittolaisen joukkoja sen alueelle tosiasiassa saapuu ja siellä toimii. Toisekseen muodollisuus tekee mahdolliseksi SOFAn III artiklan 2 kappaleen ehtojen toteutumiseen liittyvän valvonnan – eli tarvittavien asiakirjojen, henkilökortin ja Nato Travel Orderin tarkastamisen. Nämä jälkimmäisessä mainitut asiakirjat on joka tapauksessa kyettävä esittämään isäntämaan viranomaiselle maassa olon aikana aina tarvittaessa.[296] Kyseisten asiakirjojen ”olemassaolon todentamisen”[297] voisi katsoa olevan varsin luontevaa jo maahantulon yhteydessä.

Toki näihin *Lazareffin* näkemyksiin Nato SOFAn maahantulomääräysten soveltamisesta on olemassa omat vasta-argumenttinsa. Esimerkiksi juuri *Fleck* esittää asian niin, että ensiksikin Nato SOFAn soveltamisperinteen mukaan jäsenvaltiot eivät ole tyypillisesti asettaneet erillisiä ”lisämuodollisuuksia” joukkojen maahantuloon liittyen, vaikka voisivat näin tehdäkin. Toiseksi, Naton lisäksi Euroopan unioniin kuuluvien jäsenmaiden välillä tapahtuvassa toiminnassa Nato SOFAlla on maahantulon kannalta vain toissijainen merkitys. Nauttivathan EU-kansalaiset unionin alueella kuitenkin vapaan liikkuvuuden periaatteesta ja ovat oikeutettuja,

---

[296] Lazareff 1971, s. 109–110. Ks. myös SopS 24/2024, s. 4 (III artiklan 2 kappale).

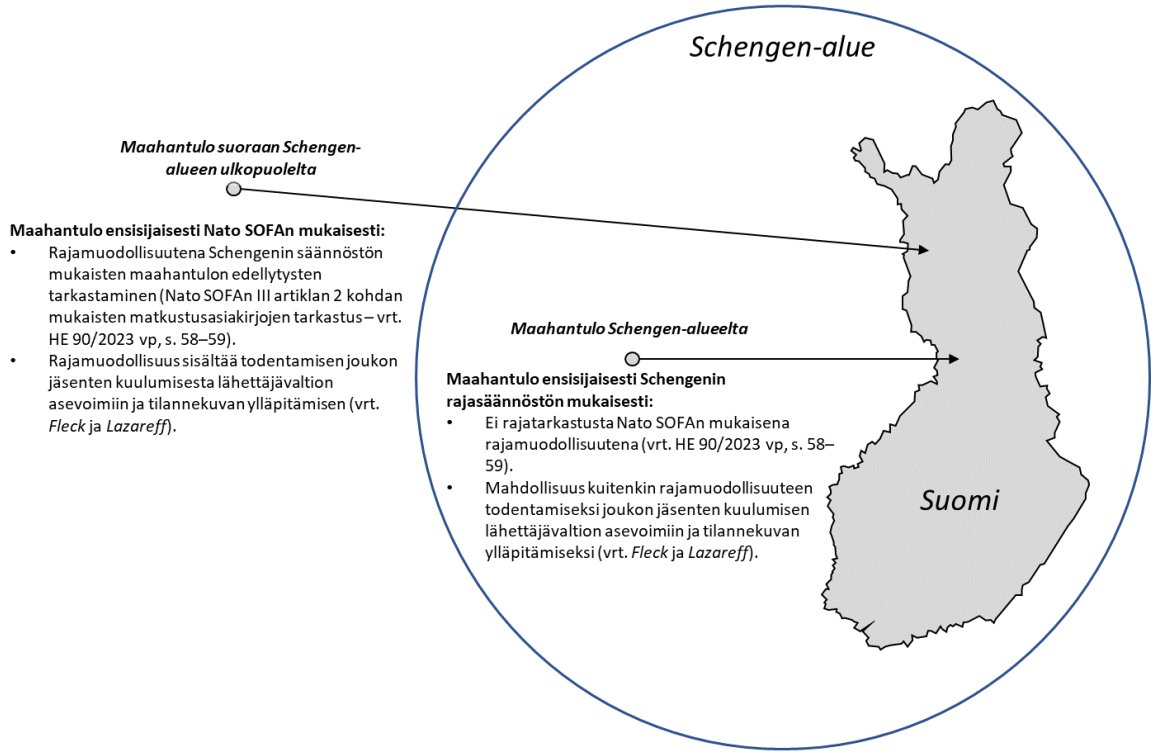
[297] Tässä yhteydessä lienee luontevampaa käyttää ko. asiakirjoihin liittyen jotakin muuta oikeudellista ilmaisua kuin ”tarkastus”. Tämä juuri siitä syystä, että Nato SOFA nimenomaisesti kieltää ”maahantulotarkastuksen”. Jos matkustusasiakirjat ”tarkastetaan” maahantulon yhteydessä, voi oikeudellisen kielen näkökulmasta olla riskinä ymmärtää väärin tämän toimen tarkoitus.

Nato SOFAn määreistä poiketen, jopa asuinpaikan hankkimiseen toisessa EU-maassa. Tällöin Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen merkitys liittyy oikeastaan vain siihen, että yksittäisen sotilaan voidaan oikeasti todistaa olevan lähettäjävaltion asevoimien jäsen, eurooppaoikeuden ajaessa ”rajatarkastusten” osalta näissä tilanteissa Naton SOFAn edelle.[298] Soveltamisperinteeseen voisi katsoa vaikuttavan tietysti sekin, että Nato SOFA on sellaisenaan ollut voimassa jo vuodesta 1951, jolloin edellä mainittua EU:n vapaan liikkuvuuden periaatetta ei vielä tunnettu. Toiseksi *Lazareffin* tulkinnat SOFAsta on julkaistu nekin jo yli 50 vuotta sitten (1971), joka ajankohtana oli sekin yli kymmenen vuotta ennen esimerkiksi Schengenin sopimusten allekirjoittamista.[299] Tästä huolimatta on todettava, että myös *Fleck* toteaa varsin yksiselitteisesti vastaanottajavaltiolla olevan halutessaan mahdollisuus muodollisuuksien soveltamiseen.[300] Kyse lienee lopulta siis siitä, *mikä on tyypillisesti katsottu Nato SOFAn soveltamisperinteen mukaiseksi muodollisuudeksi ja mikä taas ”lisämuodollisuudeksi*”?

Kansallisen oikeusjärjestyksen näkökulmasta tarkasteltuna näiden keskeisimmässä oikeuskirjallisuudessa esitettyjen maahantulon muodollisuuksien voidaan katsoa antavan viranomaiselle mahdollisuuden myös käytännössä varmistaa, että maahan on saapunut nimenomaan alueval-vonta-asetuksen mukaisesti maahantulolupaa ennalta hakenut joukko. Kysehän ei silloin olisi minkäänlaisesta ylimääräisestä ”lisämuodollisuudesta”, vaan toiminnan voisi katsoa olevan tavallaan ”Nato SOFAn hengen mukaista”.[301] Tästä huolimatta kansallisessa Nato SOFAn voimaansaattamiseen liittyneessä lainvalmistelussa näillä SOFAn III artiklan 1 kappaleen *maahan saapumista ja lähtöä koskevilla muodollisuuksilla* kuitenkin viitataan Schengenin rajasäännöstön mukaisiin tarkastuksiin, joiden tavoitteena on nimenomaan *Schengen-alueen ulkorajalla* tapahtuva maahantulon edellytysten toteaminen.[302] Näin Naton viitekehyksessä ja *Schengenin sisärajoilla* tapahtuvaa maahantuloon liittyvää muodollisuutta lienee asiaankuuluvampaa nimittää ”tarkastuksen” sijaan vaikkapa ”todentamiseksi”. Maahantuloon liittyvillä muodollisuuksilla kun nimenomaan on tällaisessa tapauksessa tavoitteena ensiksikin ”todentaa” *Nato SOFAn III artiklan ehtoihin perustuen* maahan saapuvan joukon *määrä, laatu ja tehtävä* ja

[298] Fleck 2018, s. 152–153. Ks. erityisesti alaviitteet. EU:n ja Schengen-alueen sisärajojen rajanylitysten osalta *Fleck* toteaa niiden perustuvan nimenomaan EU-sääntelyyn Naton SOFAn sisältämien määreiden sijaan.
[299] Vrt. SopS 23/2001. Esimerkiksi Suomi on alkanut soveltaa Schengenin säännöstöä vuodesta 2001 alkaen.
[300] Fleck 2018, s. 152.
[301] Vrt. esim. Fleck, 2018, s. 153. *Fleck* toteaa Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleeseen viitaten, että EU:n sisällä tapahtuvien joukkojen liikkeiden viitekehyksessä Nato SOFAn määreet ovat EU-lainsäädäntöön nähden toissijaisia. Tästä huolimatta Nato Travel Orderilla tai yksilön aseman vahvistava merkintä passissa (*status endorsement in the passport)* voidaan kuitenkin vahvistaa yksilön kuuluminen lähettäjävaltion asevoimiin. Maahantulo on kuitenkin Nato SOFAn johdantotekstinkin mukaan aina luvanvaraista (SopS 24/2024, s. 2).
[302] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 58. Esityksessä todetaankin, että rajatarkastusten poistuminen Schengenin sisärajoilta ei suinkaan tarkoita alueval-vontalain mukaisista luvista luopumista.

toiseksi *kansallisen lainsäädännön vaatimusten* eli aluevalvontalain edellyttämän luvanvaraisuuden toteutuminen. Jos lähettäjävaltion joukko taas saapuisi Suomeen Schengen-alueen ulkopuolelta, olisi joukolle luonnollisesti suoritettava edellisten lisäksi Nato SOFAn III artiklan ehtojen mukaiset maahantulon edellytysten varmistava rajatarkastus. Tätä kokonaisuutta on havainnollistettu tarkemmin kuviossa 2.



Kuvio 2. Nato SOFAn mukainen maahantulo Schengen-alueelta ja sen ulkopuolelta.[303]

Kun Nato SOFAn piirissä puhutaan yleisesti maahantulon menettelyjen yhtenäistämisestä voidaan ainakin keskeisimmän oikeuskirjallisuuden perusteella todeta, että huolimatta Schengen-alueen sisäisestä vapaasta liikkuvuudesta, on Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleessa mainituilla matkustusasiakirjoilla viime kädessä se merkitys, että niiden avulla voidaan nimenomaan 1) *todentaa* sotilaan kuuluminen lähettäjävaltion asevoimiin ja 2) *varmistaa* maahantulon tarkoituksen liittyvän esimerkiksi juuri Suomen alueella toimeenpantavaan sotilaalliseen harjoitukseen.[304] Kyse on tässä mielessä siis jossain määrin erilaisesta rajamuodollisuudesta kuin mistä Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä on kyse. Hallituksen esityksen (HE 90/2023 vp)

[303] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 58–59, Fleck 2018, s. 152–153 ja Lazareff 1971, s. 109–110.
[304] Fleck 2018, s. 152–153 ja Lazareff 1971, s. 109–110.

yhteydessä rajamuodollisuudella kuitenkin viitataan nimenomaan Schengenin ulkorajoilla tapahtuvaan maahantulon edellytysten tarkastamiseen – toisin sanoen *rajatarkastukseen*.[305] Rajatarkastusten osalta on toki kyse erilaisista menettelyistä, jos lähettäjävaltiona toimii jonkin EU-maan sijaan vaikkapa Yhdysvallat, jolloin EU:n sisäisellä liikkuvuudella ei asiassa ole merkitystä – ellei joukko tietysti saavu Suomeen esimerkiksi jostakin Euroopassa ja Schengen-alueella sijaitsevasta Yhdysvaltain asevoimien tukikohdasta.[306] Maahantulon muodollisuuksien osalta ovat näiden muodollisuuksien tavoitteet kenties vain tulleet oikeuskirjallisuudessa hieman kattavammin avatuiksi.

Toisaalta asiassa voidaan pohtia, voisivatko SOFAn mukaisten matkustusasiakirjojen tarkastamiseksi tähtäävät rajamuodollisuudet koskea myös sitä, että vastaanottajavaltio voisi tilannekuvan ylläpidon ohella todentaa joukon saapuvan maahan Naton SOFAn I artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisissa ”*virallisissa tehtävissä*” – riippumatta siis siitä, mistä joukko Suomeen saapuisi.[307] Näin ollen esimerkiksi Nato Travel Orderin esittämistä maahantulomuodollisuuksien yhteydessä voisi, muiden isäntämaatukea koskevien muiden järjestelyiden ohella, pitää osoituksena siitä, että toiminta voitaisiin katsoa ”viralliseksi” ja tällä tavoin tosiasiallisesti todentaa ne henkilöt, jotka näitä Nato SOFAn mukaisia ”virallisia tehtäviä” suorittavat. Toisaalta tässä pohdinnassa on huomioitava, ettei kotimaisessa lainvalmistelussa, eikä myöskään *Fleckin* tai *Lazareffin* toimesta olla ainakaan suoraan tehty SOFAn III artiklan tarkastelun yhteydessä tällaista tulkintaa, vaikka *Fleck* toteaakin asiaa sivuten varsin yksiselitteisesti, miten ”Nato Travel Order osoittaa jo maahantulon yhteydessä sotilaan maassa olon tarkoituksen”.[308]

Syy sille, ettei ”virallisten tehtävien” ja matkamääräyksen välille kuitenkaan ole muodostettu käsitteellistä yhteyttä liittynee siihen, että ”virallisilla tehtävillä” on tyypillisesti viitattu Naton SOFAn yhteydessä siihen, ovatko joukot vastaanottajavaltiossa toimiessaan ”tehtävässä” vai

---

[305] HE 90/2023 vp, s. 58.

[306] Natoon kuuluvista valtioista Schengenin alueen ulkopuolisia ovat Albania, Bulgaria, Kanada, Montenegro, Pohjois-Makedonia, Romania, Turkki, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat (Ks. HE 90/2023 vp, s. 58).

[307] Ks. esim. Fleck 2018, s. 152–153 (ks. erityisesti myös alaviitteet) ja SopS 24/2024, s. 2. Nato SOFAn I artiklan 1 kappaleessa todetaan, että SOFAa sovelletaan sellaisessa liittokunnan sisällä tapahtuvassa toiminnassa, jossa joukot toimivat vastaanottajavaltiossa *virallisissa tehtävissä*. Näin ollen Nato SOFAn I artiklan 1 kappaleessa tarkoitetun tehtävän vuoksi tapahtuvan maahantulon olisi hyvin luonnollista tapahtua sopimuksen III artiklan 2. kohdassa tarkoitetuilla asiakirjoilla.

[308] Fleck 2018, s. 152. ”The Nato travel order states the purpose of stay in the Receiving State. This specifies *as early as on entry* what is the soldier´s destination and purpose of stay in the Receiving State.”. Nato Travel Orderilla voidaan siis ilmaista *joukon maahantulon liittyvän viralliseen tehtävään*.

esimerkiksi viettämässä vapaa-aikaa näiden tehtävien ulkopuolella.[309] Tästä huolimatta, varsinkin jos asiaa ajatellaan ikään kuin käänteisesti, voidaan Nato Travel Orderilla tavallaan perustella nimenomaan ”virallisiin tehtäviin” liittyvää lähettäjävaltion nimissä tapahtuvaa maahantuloa, koska muutenhan maahantulo voisi tapahtua ”turistinomaisesti”, esimerkiksi sen mukaan mitä ulkomaalaislaki ja asiaa käsittelevä EU-lainsäädäntö maahantulosta määrittää. Tällä ”viralliseksi määritellyllä tehtävällä” on kuitenkin yksittäisenä seikkana painoarvoa esimerkiksi luvussa 5 käsiteltävän lähettäjävaltion sotilaan viranomaistoimivaltuuksien käytön oikeuden kannalta, joten pohdintaa ei liene sopivaa sivuuttaa kovin yksioikoisesti.

Täysin oikeustieteellisestä näkökulmasta ja erityisesti valistuneen oikeuspositivismin kannalta lienee kuitenkin asianmukaista yksilöidä ne sitovat oikeussäännöt, jotka maahantuloa ohjaavat. Näitä ovat suoritetun tarkastelun perusteella *rajatarkastusten* osalta Schengen-säännöstö sekä kansainvälisinä velvoitteina Nato SOFA ja valtion suvereniteetin toteutuminen. Näistä erityisesti viimeisen toteuttaminen voidaan varmistaa, nimenomaan maahantulon luvanvaraisuuteen viitaten, aluevalvontalain perustein – nyt ja aluevalvontalakiin esitettyjen muutosten mukaan myös tulevaisuudessa. Kansainvälisten velvoitteiden suhteen on siis kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että matkustusasiakirjojen ”todentaminen” rajamuodollisuutena on eri asia kuin ”rajatarkastus”, eikä näitä tule sekoittaa keskenään. Asiasta on siis pystyttävä kommunikoimaan ”oikealla kielellä” ja nimenomaan Nato SOFAn sisältämiin määräyksiin perustuen. Asian suhteen tulee olla tietoinen siitäkin syystä, että myös isäntäjoukon sotilasviranomaisen voisi olettaa roolissaan tarvittaessa ohjeistavan maahan saapuvaa joukkoa myös maahantulon järjestelyistä[310].

4.3 Maahantulo isäntämaatuen järjestämisen kannalta

4.3.1 Maahantulo isäntämaatukea koskevissa oikeudellisissa järjestelyissä

Maahantulon tarkastelu aluevalvontalain ja Nato SOFAn perusteella herättää tutkimuksen piirissä luonnollisesti kysymyksen, miten nämä vaikuttavat isäntämaatuen järjestämiseen? Yksi tapa lähestyä tätä on tarkastella, mitä Suomen laatimissa pysyväisluonteisissa isäntämaatukea

[309] Ks. esim. HE 90/2023 vp, s. 43. Kyseisessä hallituksen esityksen kohdassa on avattu tuomiovallan jakaantumista lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä. Yhtenä määräävänä tekijänä tuomiovallan jakaantumisen kohdalla on juuri se, ovatko mahdolliset rikkomukset tapahtuneet ”virallisten tehtävien” aikana vai niiden ulkopuolella.
[310] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 40 ja HE 58/2024 vp, s. 27. Esim. Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä todetaan, että ”… viranomaisilla voi olla tarve toimia suoraan yhteistyössä Suomessa vierailevan joukon kanssa, jolloin pääsääntöisesti Puolustusvoimien edustaja toimii yhteyspisteenä… Suomen viranomaisten tulee käytännössä tiedottaa riittävällä tavalla lähettäjävaltion viranomaisia lainsäädännön sisällöstä, jotta nämä voivat toimia mainitun velvoitteen mukaisesti.”. Tämän voisi katsoa koskevan myös maahantulon järjestelyitä.

koskevissa järjestelyissä on aiheesta lausuttu. Esimerkkeinä voidaan käyttää jo tutkimuksessa aiemmin sivuttuja Ruotsin ja Naton kanssa laadittuja isäntämaatukea koskevia yhteisymmärryspöytäkirjoja ja teknisiä järjestelyasiakirjoja.

Huomionarvoista näiden isäntämaatukiasiakirjojen kohdalla on, miten näissä asiakirjoissa on viitattu nimenomaan Nato SOFAan sisältyviin maahantulon edellytyksiin ja periaatteisiin. Esimerkiksi Ruotsin kanssa laaditun isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan 6 luvun 1 kappaleessa asia on ilmaistu seuraavasti:

> Isäntämaalla on lopullinen toimivalta hyväksyä, koordinoida ja valvoa maahantulomenettelyjä, kaikkia rajanylityksiä ja liikkeitä alueellaan, jotka liittyvät sotilaalliseen toimintaan.[311]

Tämän lisäksi saman yhteisymmärryspöytäkirjan 6 luvun 3 kappaleessa viitataan myös matkustusasiakirjoihin:

> Nato/PfP SOFAn III artiklan 2 kappaleen ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti isäntämaa hyväksyy asianmukaisina rajaylitystä ja vierailevan joukon jäsenten tunnistamista varten lähettäjävaltion myöntämän henkilökortin ja joukon yhteisen tai yksilöllisen matkamääräyksen. Lähettäjävaltio varmistaa, että vierailevan joukon jäsenille myönnetään tällaiset asiakirjat ja että ne voidaan esittää kaikkina aikoina.[312]

Tämä osaltaan vahvistaa sitä oikeuskirjallisuudessa *Fleckin* ja *Lazareffin* esittämää tulkintaa, jonka mukaan Schengenin sisärajoillakin voidaan maahantulon muodollisuutena edellyttää lähettäjävaltion joukkoa esittämään Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen mukaiset matkustusasiakirjat. Rajahan toki voitaisiin ylittää Suomen ja Ruotsin välillä varsin vapaasti, mutta kuten oikeuskirjallisuudessakin, mainitaan myös esitetyssä yhteisymmärryspöytäkirjan lainauksessa suoraan yhtenä maahantulomuodollisuuden tarkoituksena *joukon jäsenten tunnistaminen*. Näin ollen voisi ajatella, että asiassa on kyse nimenomaan tilannekuvan ylläpidosta, eikä suinkaan ylimääräisestä rajamuodollisuudesta tai suinkaan rajatarkastuksesta, jollaista Schengenin rajasäännöstö ei tässä tapauksessa edes edellytä.

---

[311] SopS 39/2022, s. 6. ”The HN has the ultimate authority to approve, coordinate and control the entry procedures, all border crossings and movements in its territory related to a Military activity.”.

[312] Ibid. “In accordance with paragraph 2 of Article III of the NATO/PfP SOFA and national law the HN will accept as appropriate documents for border crossing and identification by members of the VF a combination of an identity card issued by the SN and a collective or individual movement order. The SN will ensure that the members of the VF are issued such documentation and can present them at all times.”.

Asian tulkintaan saadaan saman suuntaista vahvistusta, kun katsotaan vastaavia kirjauksia myös Naton kanssa laadituista isäntämaatukiasiakirjoista. Näistä esimerkiksi isäntämaatukea koskevassa teknisessä järjestelyasiakirjassa todetaan yhtä lailla ”isäntämaalla olevan lopullinen toimivalta hyväksyä, koordinoida ja valvoa kaikkia sen alueella tapahtuvia joukkojen liikkeitä…”. Lisäksi asiakirjassa todetaan ”…rajanylityksen tapahtuvan sovellettavien kansainvälisten sopimusten, kansallisen lainsäädännön ja isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti.”.[313] Maahantulon osalta myös erikseen täsmennetään, niin ikään Ruotsin kanssa laaditun isäntämaatukijärjestelyn tapaan, maahantulon edellytyksenä olevan Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen mukaiset matkustusasiakirjat eli *virallinen henkilökortti* ja *Naton matkamääräys eli Nato Travel Order*.[314]

Kuten tiedetään, nämä isäntämaatukijärjestelyt ovat kuitenkin luonteeltaan oikeudellisesti sitomattomia.[315] Tästä syystä kussakin edellä mainituista isäntämaatukiasiakirjoista korostetaan niiden perustuvan osapuolia sitoviin velvoitteisiin, eli Nato SOFAan tai PfP SOFAan, eikä niiden tarkoitus ole ohittaa sitä, mitä osapuolien kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä on säädetty.[316] Tällaiset kirjaukset myös toteuttavat kyseisille järjestelyille ominaista tapaa ilmoittaa niissä selvästi niiden oikeudellisesta sitomattomuudesta.[317] Näin voidaankin edelleen palata kysymykseen, mikä näiden isäntämaatukisopimusten ”oikeudellinen rooli” oikeastaan on isäntämaatuen järjestämisen kannalta? Kysymys voidaan esittää siitäkin syystä, että Nato SOFAan liittyneessä kansallisessa lainvalmistelussa on maahantuloon liittyvistä muodollisuuksista joukkojen oikeudellista asemaa käsittelevään oikeuskirjallisuuteen verrattuna muodostettu jokseenkin yksipuolinen käsitys.[318]

---

[313] SopS 35/2022, s. 14–15 (11 luku).
[314] Ibid.
[315] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 32.
[316] Ks. SopS 82/2014, s. 16 (12 luku), SopS 35/2022, s. 19 (17 luku 16 kappale) ja SopS 39/2022, s. 3 (2 luku 4 kappale).
[317] Esim. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 34, SopS 82/2014, s. 17, SopS 35/2022, s. 19 ja SopS 39/2022, s. 9. Valtiosopimusoppaankin mukaan tällaisten järjestelyiden kohdalla on hyvä yksiselitteisesti ilmaista, että kyseessä on oikeudellisesti sitomaton järjestely. Tämä voidaan todeta käyttämällä ilmaisua ”non-legally binding” tai ” not eligible for registration with the Secretary-General of the United Nations”. Nyt käsitellyissä isäntämaatukiasiakirjoissa tämä on ilmoitettu toteamalla: ”This MoU/TA is not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the United Nations.”.
[318] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 58. Esimerkiksi maahantulomuodollisuuksien sisältöä on avattu verrattain yksipuoleisesti viittaamalla lähinnä vain Schengenin säännöstöön. Oikeuskirjallisuuden kautta muodollisuuden sisältöä ja tavoitteita on mahdollista avata laajemmassa merkityksessä.

4.3.2 Velvoitteiden tulkinta ja isäntämaatuen oikeudellisten järjestelyiden rooli

Isäntämaatuen järjestämisessä joukon maahantulon kannalta oikeudellisesti sitovia oikeussääntöjä sisältävät kansallisen lainsäädännön osalta aluevalvontalaki sekä nykyisellään kansainvälisinä velvoitteina tapaoikeuden periaatteiden lisäksi Nato SOFA ja eurooppaoikeuden piirissä myös Schengenin rajasäännöstö ja sen määreet. Nämä muodostavat myös maahantulon osalta joukkojen oikeudellisen aseman perustason.[319] Näin ollen lienee varsin loogista, että Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä on viitattu juuri näihin kokonaisuuksiin ja katsottu ne maahantulon osalta velvoittavia sääntöjä sisältäviksi. Tähän viitaten esimerkiksi Schengenin alueen sisärajojen kautta tapahtuvan maahantulon on katsottu oikeudellisesti perustuvan nimenomaan vapaan liikkuvuuden periaatteeseen sekä valtion sisäisen lainsäädännön osalta aluevalvontalain mukaisten lupaehtojen täyttämiseen. Keskeisen oikeuskirjallisuuden ja isäntämaatuen erilaisten soft law -järjestelyiden voisi katsoa sen sijaan tuovan ilmi näiden velvoitteiden soveltamisperinnettä.

Toisaalta voimassa olevan kansallisen lainsäädännön suhteen on varsin merkillepantavaa, mitä näistä joukkojen maahantuloon liittyvistä kokonaisuuksista on juuri nykymuotoisen aluevalvontalain esitöissä (HE 38/2000 vp) erityisesti Puolustusvoimien kansainvälisen harjoitustoimintaa koskien lausuttu. Lakiesityksen säännöskohtaisten perusteluiden yhteydessä on esimerkiksi kuvattu, miten Suomen silloiseen statukseen Naton PfP-valtiona sisältyi velvoittavana kansainvälisenä sitoumuksena myös kansainvälisiin harjoituksiin osallistuminen ja niiden järjestäminen. Tällaisen harjoitustoiminnan oli lisäksi katsottu edellyttävän toimintaan osallistuvien valtioiden välisiä ”erillisiä järjestelyjä”. Esityksen mukaan tämä käytännössä tarkoittaa *tapauskohtaisen harjoitusasiakirjan laatimista*, jossa muun muassa ”… sovitaan yksityiskohtaisesti esimerkiksi maahantulomuodollisuuksista…”.[320] Nykyisellään tuon edellä mainitun kansainvälisen sitoumuksen on korvannut täysimääräinen Nato-jäsenyys, joka ei kuitenkaan aluevalvontalakiin tehtäviksi esitettyjen muutosten valossa ole olennaisesti muuttamassa lupamenettelyä tavanomaiseen kansainväliseen harjoitustoimintaan liittyen.[321] Esitöissä mainituilla harjoitusasiakirjoilla voitaisiin nykyisellään ajatella viitattavan nimenomaan *isäntämaatukea*

---

[319] HE 90/2023 vp, s. 58. Nämä perustason määrittävät oikeuslähteet on mainittu Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöiden SOFAn III artiklaa käsittelevässä osuudessa. Tämän lisäksi on huomioitava Suomen ja Yhdysvaltain kahdenvälinen puolustusyhteistyösopimus (DCA-sopimus), jossa tätä perustasoa on laajennettu Yhdysvaltojen asevoimien joukkojen osalta.

[320] HE 38/2000 vp, s. 27.

[321] Ks. HE 185/2024 vp. Aluevalvontalain 9 §:ään, jossa määrätään sotilaallisen harjoituksen toteutuksesta Suomessa, ei ole kaavailtu muutoksia ko. esityksessä. Toki tavanomaisen harjoitustoiminnan yhteydessä voidaan tulevaisuudessa soveltaa esimerkiksi vuosilupien käyttöä maahantulossa, mutta esitys ei suoranaisesti kumoa sitä, mitä lainsäätäjä on alkuperäisen aluevalvontalain esitöissä harjoituskohtaisesta sopimisesta lausunut.

koskeviin järjestelyihin eli yhteisymmärryspöytäkirjoihin ja teknisiin järjestelyasiakirjoihin. Ovathan ne huomattavasti tuoreemman lainvalmistelun silmissä nimenomaan sitä sopimista, jonka avulla esimerkiksi rauhan ajan harjoituksiin osallistuvien osapuolten viranomaiset sopivat erilaisista isäntämaatukeen liittyvistä käytännön järjestelyistä[322].

Edellisessä mainitun harjoituskohtaisen sopimisen suhteen tulee luonnollisesti huomioida, että nyt esimerkkeinä käytetyt Ruotsin ja Naton kanssa laaditut isäntämaatukea koskevat järjestelyt ovat luonteeltaan nimenomaan pysyväisluonteisempia – eivät siis harjoituskohtaisia. Toisaalta esimerkiksi Ruotsin kanssa laaditun yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoituksen yhteydessä Puolustusministeriö on ilmoittanut, että yhteisymmärryspöytäkirja ”…luo edellytyksiä rauhan ajan operatiiviselle yhteistyölle sekä joustavoittaa harjoitustoiminnan isäntämaatuesta sopimista.”.[323] Näin ollen voitaisiin ajatella, ettei tapaus- tai harjoituskohtaisissakaan asiakirjoissa maahantuloa koskevat kirjaukset välttämättä ole mitenkään olennaisesti esimerkiksi kyseistä Ruotsin kanssa laadittua asiakirjaa ”monimutkaisempia” tai ”säännellympiä”, ellei kyseessä toki ole jotenkin hyvin poikkeuksellinen järjestely. Joka tapauksessa harjoituskohtaisten isäntämaatuen ja maahantulon järjestelyiden osalta vaikuttaisi varsin tärkeältä tuntea nimenomaan aiheen kannalta oikeudellisesti sitovien määräysten sisältö, koska maahantulon osalta isäntämaatuen järjestelyissä näyttäisi lähinnä olevan tapana viitata kansainvälisiin velvoitteisiin.

Asiasta voisi näin ajatella kokonaisuutena, nimenomaan *Fleckiin* ja *Lazareffiin* sekä aluevalvontalain esitöihin viitaten, että Schengenin rajasäännöstön vapaan liikkuvuuden periaatteesta huolimatta, Naton viitekehyksessä tapahtuvassa toiminnassa vallitsee eräänlainen ”sopimisen perinne” myös maahantuloon liittyen. Vaikka rajanylitys Schengenin sisärajoilta ei voimassa olevan oikeuden kannalta erillisiä toimenpiteitä edellytäkään, näyttää joukkojen maahantuloa koskien tulevan kuitenkin huomioitavaksi Nato SOFAn ja sen III artiklan mukaisten määreiden täyttyminen. Hyvä osoitus tästä on erityisesti Suomen ja Ruotsin välinen isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja, joka molempien maiden Schengen-statuksesta huolimatta silti, jos nyt ei aivan suoraan edellytä, niin ainakin katsoo kansallisen lainsäädännön edellyttämien lupien[324] lisäksi Naton SOFAn III artiklan 2 kappaleen mukaisten matkustusasiakirjojen käytön tarpeelliseksi – tilanteessa kuin tilanteessa. Tällaiseen sopimiseen tuskin löytyy muita perusteita, kuin oikeuskirjallisuudessa mainittu isäntämaan mahdollisuus oman tilannekuvansa yllä-

[322] HE 90/2023 vp, s. 32.
[323] Puolustusministeriö 2022b, kohta Etusivu – Ajankohtaista – Tiedotteet ja uutiset – Tiedotearkisto – Tiedotteet 2022. [Viitattu 2.1.2025].
[324] Luvilla viitataan Suomessa erityisesti aluevalvonta-asetukseen mukaiseen lupamenettelyyn.

pitoon ulkomaisten joukkojen osalta sekä laajemmin yhtenäistetty tapa todeta sotilaiden kuuluminen lähettäjävaltion asevoimiin ja mahdollisuus todeta sotilaan edustaman joukon tehtävä isäntämaan toimesta. Tätä sopimisen perinnettä alleviivaa myös muiden Naton jäsenvaltioiden näkemykset, joiden mukaan isäntämaatuesta sopiminen, ei toki vain maahantulon menettelyiden osalta vaan ylipäätään, on katsottu tarpeelliseksi[325].

Lopulta isäntämaatuen oikeudellisten järjestelyiden suhteen jääkin pohdittavaksi, tulisiko epäselvyyksien välttämiseksi aiemmassa argumentoitu Nato SOFAn mainitsemien matkustusasiakirjojen ”todentamistarkoitus” erikseen kirjata myös tapaus- tai harjoituskohtaisiin isäntämaatukea koskeviin asiakirjoihin? Isäntämaalle tämä oikeus on Nato SOFAssa omana erillisenä sääntönään toki jo annettukin (vrt. III artikla 2 kappale), mutta juuri maahantuloon liittyen saattaisi olla asianmukaista sopia tällaisesta matkustusasiakirjojen todentamisesta jo ennalta. Tämä voisi olla paikallaan siitäkin syystä, ettei muodollisuutta käytännössä sekoitettaisi varsinaisen maahantulo- tai rajatarkastuksen suorittamiseen. Toisaalta tällainen menettely voidaan ohjeistaa muullakin tavoin kuin harjoituskohtaisella oikeudellisella asiakirjalla.

4.4 Puolustusyhteistyösopimus ja laajemmat maahantulon oikeudet

4.4.1 Perusteita oikeudellista perustasoa laajemmalle tarkastelulle

Nyt suoritetussa joukkojen maahantuloon liittyvässä tarkastelussa keskityttiin pitkälti joukkojen oikeudellisen perustason mukaisiin, eli Nato SOFAn sisältämiin joukkojen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kuten aiemmin jo tosin sivuttiin, lienee asianmukaista myös suorittaa lyhyt ekskursio DCA-sopimuksen sisältämiin Yhdysvaltojen joukkoja koskeviin määräyksiin. DCA-sopimus kuitenkin sisältää, myös maahantuloa koskien, huomattavasti pidemmälle ulottuvia ja laajempia oikeuksia Yhdysvaltain asevoimien joukoille, verrattuna Nato SOFAan ja sen sisältämiin Naton jäsenvaltioita yleisesti koskevaan sääntelyyn[326].

DCA-sopimukseen liittyvälle tarkastelulle on löydettävissä perusteita ainakin kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen näistä liittyy sellaiseen isäntämaatukea koskevan oikeuden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, jonka kautta lisättäisiin ymmärrystä eri tilanteissa isäntämaatuen

[325] Ks. esim. Cotigă 2017, s. 30. Artikkelissa kuvataan Nato AJP-4.3:n mukainen menettely isäntämaatuesta sopimiseksi. Vaikka tekstissä ei suoraan maahantuloa tarkastellakaan, voidaan kuitenkin huomata, miten isäntämaatukijärjestelyillä (vrt. MoU ja TA) on yleisesti tunnustettu rooli tuesta sovittaessa, vaikkei näiden sopimusten status oikeudellisesti sitova olisikaan. Nato AJP-4.3:ssa on kuitenkin esitetyn TA-mallipohjankin mukaan maahantulon menettelyistä sopiminen katsottu yhdeksi ennalta sovittavaksi kokonaisuudeksi (ks. Nato-AJP-4.3. 2021, liite D).
[326] HE 58/2024 vp, s. 10–11.

toteutusta ohjaavista oikeusperusteista yleisesti. DCA-sopimus kuitenkin perusperusteiltaan rakentuu Nato SOFAn periaatteiden päälle, ”täydentäen ja nykyaikaistaen” SOFAan sisältyviä oikeussääntöjä.[327] Tällä tavoin on mahdollista myös arvioida paremmin kokonaisuutena sitä oikeudellista kehitystä, joka sotilaalliseen liittoutumiseen sekä tärkeimpien puolustusyhteistyön kumppanivaltioiden kanssa tapahtuvaan toimintaan liittyy.[328]

Toinen DCA-sopimuksen tarkasteluun liittyvistä näkökulmista taas liittyy erityisesti siihen julkisoikeudelliseen tarkasteluun, jossa arvioitavaksi nousee tutkimuskysymyksiinkin kirjattu valtion täysivaltaisuuden toteutuminen. Tarkastelulle onkin tarpeita juuri siitä syystä, että sotilaallinen liittoutuminen on kansallisen oikeudenkin silmin tarkasteltuna vielä varsin uusi ilmiö ja tähän liittoutumiseen liittyvistä, myös tuoreimmassa vuoden 2024 puolustusselonteossa mainituista säädösmuutostarpeista, voisi ajatella olevan asianmukaista muodostaa kokonaiskuva valtiosääntöiseenkin pohdintaan liittyen. [329] Tämä osaltaan auttaa ymmärtämään myös sitä oikeudellista kehityskulkua, joka sotilaalliseen liittoutumiseen liittyy ja vaikuttaa myös puolustusyhteistyön toteutukseen käytännössä – sisältäen esimerkiksi juuri isäntämaatuen järjestelyt. Kokonaisuudessaan tällainen tarkastelu tukee siis osaltaan isäntämaatuen järjestämistä ohjaavien oikeudellisten perusteiden tuntemuksen lisäämistä ja oikeansuuntaisten sääntötulkintojen löytämistä myös viranomaisessa.

4.4.2 Julkisoikeudellinen näkökulma – täysivaltaisuus ja valtiosääntöisyys

Nato SOFAan sisältyvät joukkojen maahantuloa koskevat määräykset eivät sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä aiheuttaneet merkittävää täysivaltaisuuden toteutumiseen kohdistuvaa kommentointia. Tämä johtunee siitä Nato SOFAn johdantoon sisältyvästä yksiselitteisestä kirjauksesta, jonka mukaan joukkojen maahantulo perustuu aina vastaanottajavaltion suostumukseen. Tästä syystä sopimuksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole otettu kantaa

[327] HE 58/2024 vp, s. 5–6. Esityksessä DCA-sopimuksen voimaansaattamisesta todetaankin, että DCA:n keskeisin ero Nato SOFAan on juurikin Yhdysvaltain joukoille annettavassa oikeudessa tulla toisen sopimuspuolen alueelle sekä oikeudessa käyttää vastaanottajavaltion tiloja ja alueita. DCA:ta sovelletaan tällaiset poikkeukset huomioiden rinnakkain Nato SOFAn kanssa.

[328] Vrt. Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 44 ja Himanen 2023, s. 117–118. Yhdysvaltojen kassa tapahtuva puolustusyhteistyö ja DCA-sopimus on yksilöity puolustusselonteon puolustusyhteistyötä käsittelevässä osiossa. Myös Himanen on yksilöinyt Yhdysvallat Ruotsin lisäksi tärkeänä puolustusyhteistyön kumppanina.

[329] Vrt. Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 43. ”Nato-jäsenyys on käynnistänyt merkittävän muutostyön hallinnonalalla…Puolustusvoimien tehtäviä sekä aluevalvontalakia ja siihen liittyviä säädöksiä tarkastetaan vastaamaan Nato-jäsenyyden vaatimuksia.”. Luonnollisesti näihin säädösmuutoksiin liittyy tätä kautta uusien kansainvälisten velvoitteiden huomioiminen (vrt. Nato SOFA ja DCA-sopimus).

Suomen ulkoisen suvereniteetin toteutumiseen joukkojen maahantulon kannalta eikä perustuslakivaliokuntakaan ole lausunnossaan sopimuksesta katsonut joukkojen maahantuloa koskevien määräysten olevan ulkoisen suvereniteetin toteutumiseen kannalta ongelmallinen.[330]

On toki huomioitava, että Nato SOFAan liittyvää valtiosääntö- ja täysivaltaisuusarviointia on suoritettu ”välillisesti” jo vuonna 1997 PfP SOFAn voimaansaattamisen yhteydessä. Kuten varsinaisen Nato SOFAn esitöissäkin todetaan, on täysivaltaisuusarvioon liittyvä tulkintakäytäntö tämän jälkeen muuttunut. Perustuslakivaliokunta ei tosin PfP SOFAnkaan kohdalla ole aikanaan kiinnittänyt erityistä huomiota maahantuloa koskeviin SOFA-sääntöihin. Toisaalta PfP-SOFAan verratessa tulee erityisesti huomioida, että täysivaltaisuusarvioinninkin kannalta oletus PfP SOFAn voimaansaattamisen aikaan on ollut, että Naton piirissä tapahtuvassa toiminnassa on kyse vain ”lyhytkestoisesta ja pienimuotoisesta harjoitustoiminnasta”.[331] Tästä huolimatta ja erityisesti varsinaisen Naton SOFAn esitöihin viitaten voinee kuitenkin todeta, etteivät joukkojen maahantuloa koskevat SOFA-velvoitteet sinällään ole täysivaltaisuuden ja ulkoisen suvereniteetin kanssa konfliktissa.

DCA-sopimus kuitenkin eroaa maahantuloa koskien varsin merkittävästi Nato SOFAsta juurikin maahantulon suostumusperusteisuuden osalta. DCA-sopimuksessa suostumus Yhdysvaltain joukkojen maahantuloon on nimittäin *annettu sopimuksessa itsessään* ja sopimusta voidaan näin pitää esimerkiksi aluevalvontalain 4 §:ssä tarkoitettuna kansainvälisenä sopimuksena – toisin siis kuin Nato SOFAa.[332] Tämä tarkoittaa sitä, että DCA-sopimuksen 3, 4 ja 11 artikloihin perustuen Yhdysvaltain asevoimien joukot voivat saapua maahan ja liikkua alueella vapaasti, ilman Nato SOFAssa edellytettyä suostumusta tai aluevalvontalain mukaista lupamenettelyä. Joukkojen maahantulossa, kuten muussakin DCA-sopimuksen piirissä tapahtuvassa toiminnassa, sen sijaan edellytetään sopimuksen 1 artiklan 2 kappaleessa mainittua ”Suomen suvereniteetin, lainsäädännön ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kunnioittamista”. Tämän toteutuminen käytännössä taas edellyttää sopimuksen voimaansaattamislain esitöidenkin mukaan ”…aktiivista Suomen ja Yhdysvaltojen välistä vuorovaikutusta.”, jonka lisäksi sopimuksen useammassa artiklassa viitataan molempien sopimuspuolien ”näkemysten kuulemiseen ja huomioonottamiseen”.[333]

---

[330] HE 90/2023 vp, s. 128 ja PeVL 2/2024 vp, s. 8.
[331] Ks. HE 90/2023 vp, s. 130 ja PeVL 6/1997 vp, s. 2.
[332] HE 58/2024 vp, s. 160 ja HE 185/2024 vp, s. 23–24.
[333] SopS 70/2024 ja HE 58/2024 vp, s. 161.

Tällainen pelkkä valtiosopimukseen perustuva lupa maahantuloon ja liikkumiseen valtion alueella ei sopimusta koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 28/2024 vp) mukaan ole sikäli nykyaikaisessa valtioiden välisessä yhteistoiminnassa tavanomainen kansainvälinen velvoite, etteikö sitä erikseen tarvitsisi arvioida perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kannalta. Näin ollen maahantulo[334] on nostettu omaksi arvioitavaksi kokonaisuudekseen DCA-sopimusta koskevassa täysivaltaisuusarvioinnissa esiin muidenkin, myös Nato SOFAan liittyneiden, perustuslaillisuuskysymysten ohella. Lausunnossa muun muassa argumentoidaan, että sopimuksen 11 artiklassa annettu oikeus esimerkiksi ajoneuvoille, aluksille ja ilma-aluksille saapua vapaasti maahan ”asianmukaisiin yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyihin” perustuen, on tavanomaisesta poikkeava ”varsin laaja oikeus”.[335] Tällaisessa täysivaltaisuutta koskevassa tarkastelussa on myös kyse sellaisesta arviosta, jollaista ei ainakaan Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöiden mukaan ole nykymuotoisen perustuslain puitteissa aikaisemmin tehty, koska täysivaltaisuusarviot ovat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä liittyneet lähinnä perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa mainittuun merkittävän toimivallan siirron kriteerin arvioimiseen.[336]

Perustuslakivaliokunta on lopulta korostanut lausunnossaan, että myös joukkojen maahantuloa koskien eduskunnan keskeiset valiokunnat tulee pitää perustuslain 47 §:n 1 momenttiin perustuen tietoisina sopimuksen jalkauttamisesta sen 3, 4, 6 ja 11 artiklojen osalta.[337] Tämän lisäksi sopimuksen voimaansaattamislain esitöissä on kiinnitetty huomiota perustuslain 1 §:n 3 momentin toteutumiseen sekä perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaiseen valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden mahdolliseen vaarantamiseen. Hallitus ei tässä arvioinnissa ole kuitenkaan katsonut sopimuksen sisältävän perustuslaillista ongelmaa osin juuri edellä mainittuihin sopimusperusteisiin, eli Suomen suvereniteetin, täysivaltaisuuden ja lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteeseen, vedoten. Tämän lisäksi DCA-sopimuksen 1 artiklan 1 kohtaan sisältyvä pe-

[334] Huom. Maahantuloon liittyy puolustusyhteistyösopimuksen täysivaltaisuusarvioinnin piirissä muitakin elementtejä, kuten ennalta sovittujen tilojen ja alueiden käyttö sekä vapaa liikkumisoikeus Suomen alueella. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta on saman kokonaisuuden yhteydessä arvioinut myös turvallisuuden varmistamiseen liittyviä toimivaltuussääntöjä (ks. PeVL 28/2024 vp, s. 6–7). Tutkimuksen tässä osiossa viitataan kuitenkin yksinomaan maahantuloon.
[335] PeVL 28/2024 vp, s. 6–7.
[336] HE 90/2024 vp, s. 129. Maahantuloon liittyvää kattavaa täysivaltaisuusarviota ei edellä kuvatun mukaisesti suoritettu Nato SOFAn voimaansaattamisen yhteydessä, koska maahantulo perustuu erilliseen suostumukseen. DCA-sopimuksen yhteydessä tämä maahantuloon liittyvä arvio on huomattavasti laajempi.
[337] PeVL 28/2024 vp, s. 7.

riaate kansainvälisen oikeuden mukaisuudesta sekä Suomen suostumuksesta on katsottu vahvistavan tätä perustelua.[338] Näin ollen, maahantulon ohella muidenkin perustuslakia koskevien kysymysten arvioinnin lisäksi, perustuslakivaliokunta oli katsonut DCA-sopimuksen hyväksymisen voivan tapahtua 94 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[339]

Kaiken kaikkiaan, eikä siis vain joukkojen maahantuloa koskevan sääntelyn osalta, DCA-sopimuksessa ja sotilaallisen liittoutumisen edellyttämissä uusissa kansainvälisissä velvoitteissa on kyse vaikutuksiltaan hyvin uudentyyppisistä oikeudellisista sitoumuksista. Tämä on tietysti jo todettukin Pohjois-Atlantin sopimukseen sekä Nato SOFAan liittymistä koskeneen lainsäädäntötyön yhteydessä.[340] Siinä missä Nato SOFA on kuitenkin katsottu varsin vakiintuneeksi ja tavanomaiseksi kansainvälisen yhteistyön muodoksi sisältyy DCA-sopimukseen sellaisia piirteitä (esimerkiksi juuri joukkojen maahantuloa koskevat määräykset), joita ei olla mielletty tavanomaisiksi.[341] Siinä missä Nato jäsenyyskään, ei myöskään DCA-sopimuksen mukainen kansainvälinen velvoite vaikuttaisi olevan vastaavanlainen ja samalla tavoin laaja kansainvälisen yhteistyön muoto, kuin millainen esimerkiksi EU-jäsenyys on.[342] Käytännön viranomaistoiminnan kannalta vaikuttaisikin oleelliselta tunnistaa, mitkä oikeudet liittyvät joukkojen oikeudellisen aseman perustasoon ja mitkä oikeudet ovat laajempia ja ”epätyypillisempiä”.

4.4.3 DCA-sopimus, isäntämaatuen järjestelyt ja maahantulo

Lopuksi voidaan vielä pohtia DCA-sopimuksen maahantulomääräyksiä isäntämaatuen järjestelyiden kannalta. Pintapuolisesti asiassa voitaisiin viitata jo useasti aiemmin edellä todettuun isäntämaatukijärjestelyiden oikeudellisesti sitomattomaan sisältöön. Koska näissä järjestelyissä näytettäisiin pääsääntöisesti viitattavan maahantuloa koskien kuitenkin oikeudellisesti sitoviin

---

[338] HE 58/2024 vp, s. 178–179. Tekstissä erikseen mainittuihin perusteisiin vedoten hallituksen esityksessä on mainittu lisäksi Suomen mahdollisuudesta vaikuttaa ”…täysivaltaisuuden kannalta merkittävimpien sopimusmääräysten soveltamiseen käytännössä…”. Tällä viitattaneen maahantulon osalta esimerkiksi jo aiemmin mainittuihin ”asianmukaisiin ilmoitusmenettelyihin”.
[339] PeVL 28/2024 vp, s. 11.
[340] Ks. HE 315/2022 vp, s. 76 ja HE 90/2023 vp, s. 131–132.
[341] HE 90/2023 vp, s. 132, HE 58/2024 vp, s. 161–162 ja PeVL 28/2024 vp, s. 6 (ks. kappale 23). Erityisesti Nato SOFAan liittymisen yhteydessä on katsottu Nato-jäsenyyden olevan kuitenkin ”… merkittävälle osalle EU:n jäsenvaltioita…turvallisuuspolitiikan perusratkaisu.”. Koska kaikki jäsenvaltiot kuitenkin noudattavat Nato SOFAn velvoitteita, voidaan sitä pitää varsin tavanomaisena täysivaltaisten valtioiden kansainvälisenä velvoitteena. DCA-sopimus kuitenkin poikkeaa tästä Yhdysvaltain joukoille myönnettävien, esimerkiksi laajempien maahantulon oikeuksien, osalta ja on näin ollen lainvalmistelunkin mukaan varsin poikkeuksellinen kansainvälisen yhteistyön muoto.
[342] Vrt. esim. HE 315/2022 vp, s. 82–84, PeVL 80/2022 vp, s. 3, 9 (ks. kappaleet 5, 40 ja 41).

kansainvälisiin velvoitteisiin, tulee Nato SOFAn sisältämien maahantulon sääntöjen lisäksi viranomaisessa tuntea myös DCA-sopimuksen sisältämät maahantulon säännöt. Tämän lisäksi DCA-sopimuksen 29 artiklan mukaan mahdollisten tulkinta- ja sovelluserimielisyyksien ratkaisu tulee hoitaa ”mahdollisimman alhaisella tasolla”, jolloin vaatimus oikeussääntöjen tuntemukselle voidaan siis katsoa koskevan niin yleisesti isäntämaan sotilasviranomaista kuin käytännön toimista vastaavaa isäntäjoukkoakin.[343] Sopimuksen tulkinta- ja sovelluskäytäntö tulee siis olla tiedossa ”kautta linjan”.

Huolimatta aluevalvontalain mukaisen lupamenettelyn korvaamisesta sopimukseen perustuvalla maahantulo-oikeudella, ovat DCA-sopimuksen maahantuloa koskevat säännöt kuitenkin pitkälti samanlaisia verrattuna Nato SOFAan ja rakentuvat osaltaan SOFAn maahantuloperiaatteiden varaan. Yhdysvaltain joukoille ei lähtökohtaisesti suoriteta rajatarkastuksia[344], joukon jäseniltä vaadita viisumeja ja maahantulon ja maasta poistumisen edellytyksenä on edelleen Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen mukainen henkilöllisyystodistus sekä voimassa oleva matkamääräys (Nato Travel Order).[345] Tämän osalta poikkeuksena Nato SOFAan ovat kuitenkin Yhdysvaltain siviilihenkilöstö, huollettavat ja mahdolliset sopimustoimittajat, jotka saavat yhtälailla oikeuden maahantuloon voimassa olevaan passiin, Yhdysvaltain puolustusministeriön antamaan viralliseen henkilöllisyystodistukseen, matkamääräykseen tai Yhdysvaltain toimivaltaisen viranomaisen antamaan lupakirjeeseen perustuen.[346] Näin esimerkiksi varsinaisten joukkojen mukana kulkevat henkilöt – perheenjäsenet, joukkoon kuuluvat siviilihenkilöt tai vaikkapa ostopalveluina asevoimille työtä tekevät henkilöt – ovat Nato SOFAsta poiketen oikeutettuja käyttämään maahantulon edellytyksenä edellä mainittuja matkustusasiakirjoja ja tätä myötä kevennettyä maahantulomenettelyä.

DCA:n maahantuloa koskevat määräykset vaikuttaisivat siis toimivan pääpiirteissään vastaavasti kuin Nato SOFAnkin kohdalla. Isäntämaatuen järjestämisen kannalta kenties tärkein huomio onkin sen tunnistaminen, että Yhdysvaltain joukkojen kohdalla noudatetaan näitä edellä

---

[343] Vrt. SopS 24/2024, HE 90/2023 vp, s. 32 ja Nato AJP-4.3 2021, s. 7. Nyt suoritetulla pohdinnalla viitataan erityisesti Nato SOFAn erimielisyyksien ratkaisua koskevaan sopimuksen XVI artiklan lausekkeeseen, jonka mukaan ”…sopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevat erimielisyydet sovitaan neuvottelemalla ilman ulkopuoliseen tuomiovaltaan turvautumista.”. Erityisesti isäntämaatukea koskien sama on ilmaistu Naton isäntämaatukidoktriinissa, jossa todetaan ”…isäntämaatukiasiakirjojen, täytäntöönpanoasiakirjojen sekä harjoitusten vaatimusasiakirjojen tulkinnassa ja soveltamisessa esiintyvien erimielisyyksien ratkaisun tapahtuvan neuvottelemalla alhaisimmalla mahdollisella tasolla…”.

[344] Huom. Ks. HE 58/2024 vp, s. 27–28. rajatarkastuksen kuitenkin suoritetaan edelleen Schengenin rajasäännöstön ja Nato SOFAn III artiklan mukaisesti Schengenin ulkorajat ylittävälle joukolle. Tarkastusmenettely on kuitenkin ”kevennetty” perustuen esimerkiksi sotilasosastokohtaisiin henkilöluetteloihin ilman tarvetta henkilökohtaisille tarkastuksille.

[345] Vrt. SopS 70/2024, s. 3, 13. Ks. erityisesti johdantokappale sekä 7 artikla 2 kohta.

[346] Ks. SopS 70/2024, s. 13 (7 artikla 2 kohta).

kuvattuja poikkeuksia Nato SOFAan nähden, kun taas muiden Naton jäsenvaltioiden kohdalla vain Nato SOFAa. Isäntämaatukea koskevissa harjoitusten oikeudellisissa asiakirjoissa tämä voinee siis vain näkyä erilaisena viittauksena kulloinkin sovellettavaan valtiosopimukseen ja sen sääntöihin. Isäntämaatukea koskevien oikeudellisten järjestelyiden lisäksi, esimerkiksi juuri maahantuloa koskien, voi myös tulla sovellettavaksi jokin erillinen maahantuloa koskeva järjestely. Näihin kuitenkin viitataan Puolustusministeriönkin toimesta yleisesti ”kahdenvälisinä toimintamalleina ja järjestelyasiakirjoina”.[347] Tätä on kuitenkin kirjoitushetkellä pidettävä vielä varsin spekulatiivisena, koska tällaiseen erillisjärjestelyyn ei pystytä tässä vaiheessa vielä viittaamaan.

Merkityksellistä asian suhteen on kuitenkin se, että siinä missä DCA-sopimuksen mukaisille joukoille ei sopimukseen perustuen suoriteta rajatarkastusta (pl. Schengenin ulkorajat ylittävä maahantulo) tai joukkojen ei tarvitse noudattaa aluevalvontalain mukaista lupamenettelyä, voidaan joukon jäseniä DCA-sopimuksen voimaansaattamislain esitöiden mukaan pyytää tarvittaessa esittämään sopimuksen 7 artiklan 2 kohdassa mainitut asiakirjat.[348] Kun tämä matkustusasiakirjojen esittämisvelvollisuus pidetään erillään rajatarkastuksen suorittamisesta, voidaan näiden asiakirjojen esittämisellä nähdä olevan edelleen samat tavoitteet kuin mihin *Fleckin* ja *Lazareffin* kautta aiemmin viitattiin. DCA-sopimuksenkin piirissä ”joukkojen oikeellisuus” voidaan siis edelleen tarkastaa tilannekuvan ylläpitämiseksi Suomessa toimivista joukoista. Tämä tilannekuvan ylläpito voidaan lisäksi suorittaa Schengenin ulkorajojen yli Suomeen saapuvien joukkojen osalta luonnollisesti myös varsinaisen rajatarkastuksen yhteydessä. Huomioiden kuitenkin sopimuksen voimaansaattamislain esitöissä kuvattu Suomen ja Yhdysvaltojen viranomaisten lisääntynyt yhteistyötarve myös maahantulon osalta, lienee pääasia maahantulon oikeussääntöjen käytännön toimeenpanossa se, että näiden sääntöjen soveltamisesta osataan kommunikoida oikein Yhdysvaltojen, tai minkä tahansa muun Naton jäsenvaltion, maahan saapuville joukoille[349].

---

[347] Vrt. Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 28.2.2025].
[348] Ks. HE 58/2024 vp, s. 69.
[349] Vrt. Ibid., s. 27. DCA-sopimuksen viranomaistoimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa (esityksen luku 7.6) on arvioitu, että ”Suomen viranomaisilla voi olla tarve toimia suoraan yhteistyössä Suomeen tulevien USA:n joukon jäsenten ja muiden sopimuksessa tarkoitettujen henkilöiden kanssa.” ja, että ”Puolustusvoimat olisi ensisijainen yhteistyötaho suhteessa USA:n joukkoihin…”. Isäntämaatuen valmisteluakin peilaten tällä on merkitystä myös isäntäjoukon näkökulmasta, kun näistä maahantulon järjestelyistä sovitaan käytännössä.

5 JOUKKOJEN TURVALLISUUDEN JÄRJESTELYT

5.1 Tarkastelun lähtökohtia

Joukkojen turvallisuuden järjestelyt osana isäntämaatukea ja turvallisuustoimissa käytettävien virantoimivaltuuksien sääntely muodostavat toisen tutkimukseen tarkemmin rajatun oikeudellisen tarkastelukohteen. Kyse on siis osaltaan niistä määräyksistä, joiden mukaisesti näistä viranomaistoimivaltuuksista voidaan sopia lähettäjävaltion ja isäntäjoukon kesken. Vastaavasti kuin edellisessä osiossa, voidaan tätä kokonaisuutta lähestyä ensi yleisesti luoden katsaus siihen, mistä oikeuslähteistä näiden turvallisuustoimien ja viranomaistoimivaltuuksien oikeudelliset perusteet muodostuvat.

Sotilaalliseen toimintaan ja Puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamiseen liittyy olennaisesti tarve erilaisten varuskunta- ja tukikohta-alueiden suojaamiseksi sekä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi näillä alueilla. Rauhan aikana ja yhteiskunnan normaalioloissa jatkuvasti käytössä olevista kansallisista toimivaltuuksista on säädetty pääasiassa puolustusvoimista annetun lain 2 luvun ”turvallisuussäännöksissä” (18–23 §) sekä alueellisen koskemattomuuden ja valvontaan ja turvaamiseen liittyen aluevalvontalain 6 luvussa (23–38 §). Edellä mainituista on tarkoitus keskittyä nimenomaan puolustusvoimista annetun lain mukaisiin toimivaltuuksiin, koska kyseisissä on säädetty nimenomaan *turvallisuuden ja järjestyksen ylläpidosta Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevilla alueilla* (18 §).[350] Nämä toimivaltuudet kuitenkin koskettavat lähimmin isäntämaatuen järjestelyjä erityisesti siltä osin, miten turvallisuusjärjestelyt voidaan yhteensovittaa liittolaisen käyttöön luovutetuilla alueilla tai yhteisessä käytössä olevissa tukikohdissa.[351] Tätä kautta painotus turvallisuustoimien tarkasteluun koh-

[350] Ks. myös HE 264/2006 vp, s. 32–39. Kyse on siis nimenomaan varuskunta- ja tukikohta-alueiden turvallisuuden ylläpidosta, ei siis aluevalvonnassa käytettävistä toimivaltuuksista.

[351] Vrt. SopS 24/2024, s. 10 ja Nato AJP-4.3 2021 (liite D-2 kohta k). Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa on sovittu lähettäjävaltion joukkojen oikeudesta turvallisuuden yläpitoon joukolle luovutetuilla alueilla. Esimerkiksi juuri tämä sopimuskohta sisältää niitä vieraileviien joukkojen oikeuteen liittyviä oikeussääntöjä, jotka koskettavat isäntämaatuen järjestämistä ja ulkomaisten joukkojen kanssa toimimista. Myös Naton isäntämaatukidoktriinin mukaan joukkojen suojaaminen (*force protection*) on yksi isäntämaatuen järjestämisessä huomioitavista isäntä- ja lähettäjävaltion viranomaisten välillä sovittavista kokonaisuuksista. Turvallisuudesta on sovittukin omana kokonaisuutenaan mm. Suomen tekemissä ”pysyväisluonteisemmissa isäntämaatukiasiakirjoissa” (ks. esim. SopS 39/2022, kappale 10).

distuu nimenomaan sotilasalueilla tapahtuviin turvallisuusjärjestelyihin. Tästä huolimatta asiassa on oleellisilta osin myös huomioitava rajapinta poliisilain 1 §:n 1 momentissa määriteltyihin poliisin tehtäviin ja niissä tarkoitettuun *yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon*.[352]

Sotilaallisen liittoutumisen myötä Suomi on omaksunut uusia kansainvälisiä velvoitteita, jotka osin koskettavat samoja kansallisesti sovellettavia Puolustusvoimista annetun lain mukaisia turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen liittyviä määräyksiä. Näistä velvoitteista erityisesti Nato SOFA ja sen VII artiklan 10 kappale määrittää lähettäjävaltion joukon oikeudesta toteuttaa määrätyin ehdoin juuri puolustusvoimista annettuun lakiin nähden vastaavanlaisia turvallisuustoimia. Tämän lisäksi, ja vastaavasti kuin tutkimuksen edellisessä luvussa maahantulon osalta todettiin, on asian suhteen toisena huomioitavana kansainvälisenä velvoitteena DCA-sopimuksella ja erityisesti sen 6 artiklalla annettu Yhdysvaltain joukoille myös turvallisuustoimien osalta Nato SOFAan nähden laajempia ja pidemmälle ulottuvia oikeuksia toimivaltuuksien käytölle.

Kysymys isäntämaatuen järjestämisen kannalta piileekin siis erityisesti siinä, miten isäntämaatuen järjestelyistä sovittaessa tulisi näitä kansainvälisten velvoitteiden sisältämiä oikeussääntöjä tulkita suhteessa kansalliseen sääntelyyn. Tällä on luonnollisesti merkitystä myös isäntämaatuen piirissä toteutettavien turvallisuustoimien käytännön sovellukselle. Toimivaltuuksia ohjaavan sääntelyn tarkastelu suoritetaan vastaavasti kuin edellisessä osiossa maahantuloa koskien. Ensin avataan tarkemmin joukkojen turvallisuuteen liittyvän kansallisten lainsäädännön sisältöä, jonka jälkeen perehdytään kansainvälisten velvoitteiden sisältämään joukkojen toimivaltuusjärjestelyiden oikeudelliseen perustasoon. Tämän jälkeen pohditaan, mitä näistä säännöistä johdettavat tulkinnat tarkoittavat isäntämaatuen järjestämisen kannalta. Lopuksi suoritetaan edellistä lukua vastaava, osin DCA-sopimukseen kohdistuva tarkastelu, aihealueen sääntelyn kokonaiskuvan muodostamiseksi ja julkisoikeudellisen tarkastelun täydentämiseksi.

5.2 Joukkojen turvallisuuden ylläpitoa koskevat oikeussäännöt

5.2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen muodostaa oman kokonaisuutensa puolustusvoimista annetussa laissa. Käytännössä lain 18–23 §:t määrittävät ne oikeudet ja toimivaltuudet,

[352] Ks. myös HE 224/2010 vp, s. 15. Poliisilain esitöissä on huomioitu myös Puolustusvoimien rooli *järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvissä tehtävissä Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevilla alueilla*. Tästä huolimatta aiheen käsittelyssä on syytä huomioida myös poliisin lakisääteisten tehtävien hoitaminen.

jotka esimerkiksi päivystys- ja vartiotehtävää suorittavalla virkamiehellä ja sotilaalla on käytössää turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi *Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevalla alueella*. Näitä toimivaltuuksia ovat esimerkiksi määrätyin edellytyksin oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen, oikeus henkilön poistamiseen alueelta, kiinniotto-oikeus, oikeus turvallisuustarkastukseen kiinnioton yhteydessä sekä oikeus turvatarkastuksen suorittamiseen. Kyseiset säännökset sisältävät myös voimakeinojen käyttöä koskevat määräykset. Näiden lisäksi lain 14–17 §:ssä säädetään myös Puolustusvoimien tilapäisestä kiinteistöjen käyttöoikeudesta sekä tähän liittyvistä liikkumista koskevista kielloista ja rajoituksista. Julkisoikeudellisesti ajatellen kyse on siis kokonaisuutena varsin merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Tästä kokonaisuudesta voidaan, erityisesti Nato SOFAn ja DCA-sopimuksen vastaavia määräyksiä ajatellen, erikseen nostaa esiin lain 22 ja 23 §:t, joissa säädetään voimakeinojen käytöstä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi. Esimerkiksi lain 23 §:ssä todetaan varsin yksiselitteisesti, että voimakeinojen käytön oikeus on ainoastaan ”vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla sotilaalla”, jossa sotilaalla tarkoitetaan rikoslain (39/1889) 45 luvun 27 §:n mukaista henkilöä, eli Puolustusvoimien sotilasvirassa, asevelvollisena, Puolustusvoimien vapaaehtoisessa harjoituksessa toimivaa tai sotilasvirkaan koulutettavaa oppilasta. Tämän lisäksi 23 §:ssä säädetään voimakeinojen käytön suhteellisuudesta, hätävarjeluoikeudesta sekä sotilasesimiehen oikeudesta voimakeinojen käyttöön ”kuuliaisuuden ja järjestyksen palauttamiseksi” poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten taistelussa tai muutoin ”vaarallisessa tilanteessa”.

Puolustusvoimista annetuin lain esitöihin viitaten voidaan vielä erikseen mainita, että nämä maanpuolustusta koskevat turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitoon liittyvät toimivaltuudet sisältävät yleisesti katsottuna niin sanotun *ulkoisen* ja *sisäisen turvallisuuden* ulottuvuuden. Näistä ulkoisella turvallisuudella tarkoitetaan sitä, että toimivaltuuksia voidaan käyttää Puolustusvoimien ja sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten suojaamiseksi ja turvaamiseksi ”ulkoisia uhkia” vastaan.[353] Sisäisellä turvallisuudella taas viitataan esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain 23 §:n 3 momentissa tarkoitettuun sotilasesimiehen voimankäyttö-

[353] HE 264/2006 vp, s. 39.

oikeuteen ”kuuliaisuuden ja järjestyksen” ylläpitämiseksi. Kyse on siis tavallaan joukon sisäisestä, sen omiin jäseniin kohdistuvasta, kurinpidollisesta voimakeinojen käytöstä.[354] Näiden kahden ulottuvuuden erottamisella toisistaan on erityistä merkitystä, kun avataan tarkemmin Nato SOFAan liittyviä toimivaltuusoikeuksia.

Lopuksi ennen tarkempaa Nato SOFAn määräyksiin kohdistuvaa tarkastelua lienee vielä syytä huomioida, ettei kansallinen lainsäädäntö nykyisellään tunnista liittolaisten sotilashenkilöstöä toimivaltuuksia, esimerkiksi voimakeinoja, käyttävinä henkilöinä. Ennen varsinaisten johtopäätösten tekemistä avataan kuitenkin ensin, millaisia määräyksiä Naton ja sen jäsenvaltioiden joukkojen toimintaa koskevat kansainvälisiset velvoitteet pitävät turvallisuustoimia ja toimivaltuuksien käyttöä koskien sisällään. Tämän jälkeen voidaan pohtia, miten näitä kansainvälisiä velvoitteita tulisi tulkita suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.

5.2.2 Oikeudellinen perustaso kansainvälisten velvoitteiden mukaan

Nato SOFAn näkökulma turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitoon sotilaskohteissa ja -joukossa sekä perustelut näiden turvallisuustoimien tarpeellisuudelle lähtevät perinteisesti liikkeelle juuri päinvastaisista lähtökohdista, kuin edellä esitellyn puolustusvoimista annetun lain esitöissä annetut 23 §:n säännöskohtaiset perustelut. Siinä missä kansallisen lainsäädännön perusteluissa lähdetään liikkeelle siitä, että Puolustusvoimien toimintaedellytykset on kyettävä suojaamaan ulkoisilta uhkilta, on Nato SOFAlle tyypillisesti oikeuskirjallisuudessa esitetyissä perusteluissa lähdetty liikkeelle siitä, että sotilasesimiehillä on oltava oikeus ”kaikin asianmukaisin toimenpitein” ylläpitää ”kuria ja järjestystä” oman joukkonsa sisällä – niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Vasta tämän jälkeen on perusteluissa pohdittu myös joukkojen tarvetta ulkoisilta uhkilta suojautumiseksi.[355]

Näitä nyt kansallisessa kontekstissa kuvattuja turvallisuustoimia vastaavat, Nato SOFAn mukaiset oikeudet turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitoon, on käytännössä kirjattu SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a ja b kohtiin:

---

[354] Ks. HE 264/2006 vp, s. 39. Ks. myös HE 90/2023 vp, s. 143 ja PeVL 16/2005 vp, s. 5. Puolustusvoimista annetun lain esitöissä ei lain 23 § 3 mom. säädettyyn sotilasesimiehen voimankäyttöoikeuteen ”sisäisen turvallisuuden” ylläpitämiseksi ole ko. pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa juurikaan kiinnitetty huomiota, vaan asiaa on perusteltu lähinnä ”ulkoisiin uhkiin” viitaten. Nato SOFAan liittyneessä lainvalmistelussa ja sitä ennen PfP SOFAan liittyneessä perustuslaillisuusarviossa on kuitenkin Nato SOFAn VII artiklan 10 kohdan arviointiin liittyen kiinnitetty huomiota myös sotilasjoukon sisäiseen kurinpitoon tarvittaessa liittyvään voimakeinojen käytön tarpeeseen.

[355] Ks. Fleck 2018, s. 271–273, Lazareff 1971, s. 251–252 ja HE 264/2006 vp, s. 39.

a. 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. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla.

b. Näiden paikkojen ulkopuolella tällainen sotilaspoliisi toimii vain sillä edellytyksellä, että vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa on tehty asiaa koskevat järjestelyt, ja näiden viranomaisten kanssa yhteistyössä ja vain siinä määrin kuin se on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi joukkojen jäsenten keskuudessa.

Kyseisten sopimuskohtien perusteella voidaan varsin nopeasti muodostaa käsitys siitä, että tarvittaessa nämä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarkoitetut ”asianmukaiset keinot” sisältävät tarvittaessa myös voimakeinojen käyttöä ja ovat luonteeltaan tällöin verrattavissa *merkittävään julkisen vallan käyttöön*. Tässä suhteessa on hyvä huomioida, miten tällaisia merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslaillisesti antaa Suomessa vain viranomaisen hoidettavaksi ja näiden nimissä laillisesti virkoihin nimitetyille virkamiehille.[356] Tällaista toisen valtion viranomaisen oikeutta käyttää vastaavia viranomaistoimivaltuuksia Suomen alueella on tietysti tarkasteltu aikanaan jo PfP SOFAan liittymisen yhteydessä. Jo tällöin näiden toimivaltuuksien käytössä ja erityisesti perustuslainmukaisuutta koskevassa arviossa oli huomioitu toimivaltuuksien käytön sisäisen turvallisuuden varmistamisen tavoitteen lisäksi myös ulkoisen turvallisuuden toteuttaminen.[357] On kuitenkin huomionarvoista, että ulkomaisen joukon toimivaltuuksien käyttöä on pohdittu varsinaisen Nato SOFAn voimaansaattamisen yhteydessä PfP SOFAan verrattuna huomattavasti perusteellisemmin. Tämä johtunee nimenomaan siitä, että kansainvälisen harjoitustoiminnan oli PfP SOFAa voimaan saatettaessa katsottu olevan varsin vähäistä[358].

Näissä Nato SOFAan liittyneissä ”kattavammissa perusteluissa” oli kiinnitetty huomiota erityisesti sellaisiin kysymyksiin, kuin missä määrin lähettäjävaltion joukko voisi itsenäisesti käyttää viranomaisvaltuuksia, millaisissa tilanteissa valtuuksien käyttö olisi sallittua sekä miten turval-

[356] Ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 74, 179–180. Nykymuotoisen perustuslain esitöissä on erityisesti lain 2 ja 124 §:iin liittyvissä perusteluissa ”voimakeinojen käyttöä” ja ”puuttumista muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin” pidetty *merkittävänä julkisen vallan käyttönä*. Erityisesti 2 § 3 mom. liittyvissä perusteluissa on erikseen tällaisena julkisen vallan käyttönä pidetty poliisitoimea, joka poliisilainkin 1 §:n mukaisten poliisin tehtävien mukaan pitää sisällään mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen.
[357] HE 90/2023 vp, s. 143, PeVL 16/2005 vp, s. 5 ja HE 19/1997 vp, s. 9.
[358] Vrt. HE 19/1997 vp, s. 5.

lisuustoimet tulisi yhteensovittaa kohteissa, joissa on läsnä niin lähettäjä- kuin vastaanottajavaltion joukkoja. Kysymyksissä on jonkin verran eroja siinä, kuinka ongelmallisia turvallisuustoimien toteuttaminen on sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ylläpitoon nähden. Näistä kahdesta on ensimmäistä, eli omiin joukkoihin kohdistuvaa kurinpitotoimintaa pidetty kotimaisessa lainvalmistelussa valtiosääntöisesti vähemmän ongelmallisena.[359] Toimiihan lähettäjävaltion asevoimien henkilöstö myös vastaanottajavaltiossa lippuvaltioperiaatteen mukaisesti oman maansa asevoimia koskevan lainsäädännön alaisena.[360] Esimerkkitapauksia tällaisesta toiminnasta on saatavilla muun muassa joistakin itä-Euroopan maista, joissa on jo pidempään ollut pysyväisluonteisesti asemoituna erilaisia Nato-joukkojen muodostelmia. Näiden kokemusten perusteella vaikuttaisikin siltä, ettei lähettäjävaltion joukon sisäisen kurinpidon toteuttamistapaa kohtaan ole vastaanottajavaltiossa juurikaan kiinnostusta, vaan kiinnostus kohdistuu erityisesti tilanteisiin, joissa on osallisena niin lähettäjä- kuin vastaanottajavaltion edustajia.[361] Näin ollen tilannetta, jossa turvallisuustoimet kohdistuvat nimenomaan lähettäjävaltion joukon ulkopuolisiin henkilöihin ja omaisuuteen, voidaan oikeudellisesti pitää verrattain paljon ongelmallisempana.

Tässä suhteessa Naton SOFAn kansallisen voimaansaattamisen piirissä on lähdetty liikkeelle niin sanotusta *toimivallan aluesidonnaisuudesta*. Tällä viitataan SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ensimmäisiin virkkeisiin, joissa todetaan lähettäjävaltion joukolla olevan oikeus käyttää toimivaltaa nimenomaan *sille vastaanottajavaltion toimesta luovutetulla alueella*. Alueen luovuttamisoikeudesta liittolaisen joukon käyttöön tulisikin näin säätää lailla. Tällä tavoin toimivaltuuden siirtämisen alueellisen rajaamisen katsottaisiin myös riittävässä määrin edistävän edellä sivuttua perustuslain 2 §:n mukaista julkisen vallan käytön lakisääteisyyden vaatimusta. Alueen luovuttamisesta päättäisi näillä perusteilla viranomaisenapäätöksenä Puolustusvoimat, mutta alue voitaisiin antaa käyttöön vain Puolustusvoimien pysyvästi käytössä olevilta alueilta.[362] Puolustusvoimille annettiin tämä toimivalta Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta annetun lain (124/2024) 13 §:ssä, eli Nato SOFAn lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten astuttua voimaan vuonna 2024.

---

[359] HE 90/2023 vp, s. 143 ja PeVL 16/2005 vp, s. 4–5.
[360] HE 90/2023 vp, s. 65–67.
[361] Vrt. esim. Maciu 2015. Esimerkiksi Romaniassa, jossa on jo vuosia ollut asemoituna Nato-joukkoja, on kokemusta tapauksista, jossa lähettäjävaltion joukko on joutunut kohdistamaan kurinpitotoimia omiin jäseniinsä. Vaikuttaisi siltä, ettei tällaisia tilanteita myöskään muissa Nato-maissa pidetä niin ongelmallisina kuin sellaisia tapauksia, joissa on osallisina vastaanottajavaltion kansalaisia tai omaisuutta.
[362] HE 90/2023 vp, s. 144.

Viranomaistoimivaltuuksien käytön aluesidonnaisuus on tunnistettu keskeisenä periaatteena myös oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi *Fleck* on huomioinut Nato SOFAn soveltamisen kannalta lähettäjävaltion joukon oikeuden viranomaistoimivaltuuksien käyttöön perustuvan erityisesti alueelliseen sidonnaisuuteen. Ulkomaiselle joukolle voidaan siis myöntää oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia vastaanottajavaltion luovuttaman alueen sisällä (niin sanotusti ”on-base”), mutta sielläkin *ensisijaisesti vain joukon sisäisen turvallisuuden takaamiseksi ja kurinpitotoimiin liittyen*. Jos tätä toimivaltaa haluttaisiin ulottaa luovutetun alueen ulkopuolelle ja toimivaltuuksilla olisi jonkinlainen vaikutus vastaanottajavaltion kansalaisiin, olisi asiasta aina sovittava erikseen vastaanottajavaltion kanssa. Oikeus turvallisuustoimiin olisi kuitenkin tällaisessakin tapauksessa varattu nimenomaan lähettäjävaltion joukon sisäisen turvallisuuden takaamiseen, sillä kansainvälisen oikeuden silmin tällä varmistettaisiin parhaiten vastaanottajavaltion suvereniteetin toteutuminen.[363] Kun lähettäjävaltion joukon ja sen ulkopuolisten henkilöiden välisiä konflikteja ei pääse syntymään, toteuttaisi tällainen toimintamalli tavallaan myös parhaiten Nato SOFAn lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta.

Niin idealistiselta kuin tällainen ”perinteinen tulkinta” kyseisistä SOFA-säännöistä kuulostaakin, tulee asiassa varmasti pohtia myös joukon ulkoisen turvallisuuden varmistamisen tarpeita myös lähettäjävaltion joukon omin toimenpitein. Erilaiset vaikuttamisyritykset ja jännittynyt turvallisuuspoliittinen tilanne Euroopassa Ukrainan sodan seurauksena luovat kuitenkin tarpeen varautua myös ulkoisia uhkia vastaan yhteiskunnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta kriittisten kohteiden, kuten sotilastukikohtien ja varuskunta-alueiden suojaamiseksi.[364] Varmaan osin myös tästä syystä Nato SOFAa koskeneessa lainvalmistelussa oli tehty eroa sisäisten ja ulkoisten turvallisuustoimien kesken, sillä lähettäjävaltion oikeus turvallisuustoimiin joukon käyttöön luovutetun alueen ulkopuolella on lainvalmistelussa erikseen mainittu olevan huomattavasti rajoitetumpaa, ellei ulkoisia uhkia vastaan tietyistä näkökulmista katsottuna jopa olematonta.[365] Tämä huomioiden voinee vastavuoroisesti olettaa, että lähettäjävaltion joukon käyttöön luovutetulla alueella toimivaltuudet ovat taas laajempia ja oikeudellisesti sallittavampia.

---

[363] Fleck 2018, s. 271–274.

[364] Vrt. esim. Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 16–27. Puolustusselonteon 2 luvussa on kuvattu Suomen puolustuksen toimintaympäristöä.

[365] HE 90/2023 vp, s. 144–145 ja Fleck 20218, s. 272–273. Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä todetaankin, että lähettäjävaltion joukon käyttöön luovutetun alueen ulkopuolella oikeus turvallisuustoimiin olisi ”…vain, jos (1) vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa on sovittu asiasta, (2) yhteistoiminnassa näiden viranomaisten kanssa sekä (3) vain siinä määrin kuin se on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi (4) joukkojen jäsenten keskuudessa.”. Esimerkiksi *Fleck* taas toteaa tähän liittyen, että valtuudet toimia luovutetun alueen ulkopuolella olisivat mahdollisia joissain tapauksissa, mutta ainoastaan yhteistoiminnassa vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa.

Näin ollen asiassa jää tulkinnanvaraiseksi, millaisia keinoja lähettäjävaltion joukko voi tosiasiallisesti tarvittaessa käyttää esimerkiksi vastaanottajavaltion kansalaisia kohtaan joukon ulkoisen turvallisuuden takaamiseksi – olettaen, että tällainen tilanne jostain syystä syntyisi.[366] Tulkinnanvaraisuus johtunee ainakin osin siitä, ettei Nato SOFAssa esiintyvistä sanamuodoista ”oikeus pitää yllä turvallisuutta” (*right to police*) sekä ”järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen” (*maintenance of order and security*) ole olemassa yksiselitteistä käsitystä.[367] Nämä sanamuototulkinnat sekä toimivaltuuksien aluesidonnaisuus huomioiden, on lähettäjävaltion joukon oikeus turvallisuustoimiin ulkoisia uhkia vastaan VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaisen luovutetun alueen ulkopuolella katsottu Nato SOFAn esitöissäkin hyvin rajoitetuksi. Lähettäjävaltion joukoilla katsotaankin luovutetun alueen ulkopuolella olevan Suomen lainsäädännön nojalla vain samanlaiset oikeudet kuin kellä tahansa muullakin Suomen kansalaisella. Toisin sanoen ulkoisia uhkia vastaan suojautumiseksi joukolla olisi sellaiset oikeudet, mistä rikoslain 4 luvun 4 §:ssä on säädetty *hätävarjeluun liittyen* sekä pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 2 ja 3 §:ssä *yleiseen kiinniotto-oikeuteen* sekä tähän liittyvään voimakeinojen käyttöön liittyen.[368] Tämän perusteella lähettäjävaltion joukolla ei siis ole sille luovutetun alueen ulkopuolella sellaisia oikeuksia, millaisia Puolustusvoimilla on käytössään esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain 14 §:n mukaisten tilapäisten sotilasalueiden turvaamiseksi ja suojaamiseksi sellaisin keinoin, mitä lain 22 §:ssä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen liittyvistä voimakeinoista säädetään.

5.2.3 Aiemmat sääntötulkinnat

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleeseen sisältyvien viranomaistoimivaltuuksien käytön tulkinnan haastavuutta lisää ainakin osaltaan se, ettei Suomessa ole aikaisemmin sovellettu täysin vastaavaa kansainvälistä velvoitetta – ainakaan vastaavassa laajuudessa. Vastaavuudeltaan lähimmäs täysimääräistä Nato SOFAn sovellusta yltää varmasti juuri PfP SOFA, mutta kuten tutkimuksessa on jo useasti todettu, eivät PfP SOFAn käytännön soveltamistilanteet ole olleet suinkaan niin laajamittaisia tai toimivaltuuskysymykset oikeudellisilta perusteluiltaan niin kattavia, kuin mitä varsinainen Nato SOFA on kokonaisuudessaan ollut. Näin ollen PfP SOFAn

[366] Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a ja b kohdissa ei ole erikseen yksilöity henkilöryhmää, johon näitä turvallisuuden ylläpitämiseksi tarkoitettuja toimia voidaan kohdistaa. Tässä suhteessa sopimusteksti on varsin väljästi laadittu.
[367] Vrt. Fleck 2018, s. 272.
[368] HE 90/2023 vp, s. 145.

VII artiklan 10 kappaleeseenkin kohdistuneet arviot eivät ole olleet niin kattavia kuin tuoreeltaan varsinaisen Nato SOFAn voimaansaattamisen yhteydessä.[369] Käytännössä lainsäätäjän tulkinta kyseisistä säännöistä on PfP-aikakaudella ollut, että lähettäjävaltion joukon itsenäinen viranomaistoimivaltuuksien käyttö on mahdollista *vain sille erillisestä sopimuksesta luovutetulla alueella* ja *vain joukon omia jäseniä kohtaan*. Tällöin katsottiin, ettei viranomaistoimivaltuuksien luovuttaminen toisen valtion viranomaiselle kyseisin ehdoin olisi silloisen hallitusmuodon[370] kanssa ristiriidassa ja kaikenlainen muu toimivaltuuksien käyttö tulisi tapahtua yhteistoiminnassa suomalaisten viranomaisten kanssa ja näiden myötävaikutuksessa.[371] Tällaista yhteistoiminnassa tapahtuvaa toimivaltuuksien käyttöä ei ole kuitenkaan PfP SOFAn esitöissä avattu tämän tarkemmin.

Varsinaisen Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöiden yhteydessä on sääntötulkintojen osalta aiempaa vastaavuutta etsitty esimerkiksi niin sanotusta Prümin sopimuksesta (sopimus rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi, SopS 54/2007). Sopimuksessa on käytännössä kyseessä järjestely, jossa suomalaiselle poliisimiehelle annetaan oikeus ”toimivaltansa rajoissa” valtuuttaa toisen valtion toimivaltainen virkamies voimakeinojen käyttöön.[372] Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomana, että Prümin sopimuksen mukaisesti toisen sopimusvaltion virkamies saa osallistua sopimuksen 24 artiklan mukaisesti Suomen alueella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi esimerkiksi yhteisiin partioihin ja muihin vastaaviin toimiin, mutta järjestely edellyttää suomalaisen virkamiehen johtovastuuta ja pääsääntöisesti läsnäoloa.[373] Nato SOFAan esitöihin peilaten tällainen toimivaltuuksien luovuttaminen suomalaisen viranomaisen toimesta on ajateltu vastaavan, ainakin jossain määrin, Puolustusvoimille annettua oikeutta luovuttaa lähettäjävaltion joukon käyttöön ajallisesti ja maantieteellisesti rajattu alue, jossa viranomaistoimivaltuuksien käyttö olisi sallittua.[374] SOFAssa ei siis suinkaan ole kyse täysin Prümin sopimusta vastaavasta järjestelystä,

[369] Vrt. HE 19/1997 vp, s. 15 ja PeVL 6/1997 vp.
[370] Huom. Nyt esitellyt PfP SOFAn voimaasaattamislain esityöt on julkaistu ennen nykymuotoisen perustuslain voimaantuloa vuonna 2000.
[371] HE 19/1997 vp, s. 15. PfP SOFAn esitöiden perusteluissa on katsottu, että lähettäjävaltion joukolle sopimuksella luovutetun alueen ulkopuolella ”… vieraan valtion sotilaspoliisi voi toimia vain sillä edellytyksellä, että Suomen viranomaisten kanssa olisi sovittu asiasta ja näiden viranomaisten kanssa yhteistoiminnassa.”. Aluesidonnaisuuden vaatimus on lainsäädäntöperusteluissa ollut siis jo PfP-aikakaudella varsin vahva.
[372] HE 90/2023 vp, s. 144.
[373] PeVL 56/2006 vp, s. 3.
[374] HE 90/2023 vp, s. 144.

vaan enemmänkin periaatteesta, jossa merkittävän julkisen vallan käyttö voi tapahtua vain lainsäädäntöperusteisesti ja tarkoin määritellysti.[375]

Aluesidonnaisuuden vaatimusta on käsitelty myös aiemmin niin sanotun EU SOFAn (sopimus Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta, SopS 90/2019) voimaansaattamisen esitöiden yhteydessä, jossa sopimuksen 12 artiklan 2 kappaleen[376] arviointiin liittyen perustuslakivaliokunta oli niin ikään katsonut EU-joukkojen viranomaistoimivaltuuksien käytön oikeuden rajautuvan tarkoin vain joukon sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, sen käyttöön rajatulle alueelle sekä perustuvan aina erikseen laadittavaan sopimukseen poliisioikeuksien siirtämisestä joukolle.[377] Kyseessä ei näin vaikuttaisi olevan yhtä laaja oikeus, kuin mitä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa sananmukaisesti tarkoitetaan. SOFAn arviossa on kuitenkin kiinnitetty huomiota myös ulkoisen turvallisuuden ylläpitämiseen. Tämän perusteella voidaan tulla johtopäätökseen, että Nato SOFAn aluesidonnaisuuden ja rajatun ajan vaatimusta voidaan pitää jokseenkin yksiselitteisenä. Tässä mielessä voidaan todeta, varsinkin kun asiaa peilataan tutkimuksessa aiemmin sivuttuihin *Ojasen* esittelemiin kriteereihin täysivaltaisuuden toteutumisesta, että lähettäjävaltion joukon toimivaltuuksien käytön rajaaminen ajallisesti ja alueellisesti voisi ainakin jossain määrin ajatella toteuttavan suomalaisen viranomaisen myötävaikutukseen ja ohjaukseen perustuvan toimivallan luovuttamisen kriteeriä.[378]

Lopuksi voidaan tietysti pohtia, miten näitä turvallisuustoimia ohjaavia SOFA-määräyksiä tulisi tulkita tilanteissa, jossa lähettäjävaltion joukko ja isäntäjoukko toimivat samalla alueella, esimerkiksi juuri yhteiskäyttöisessä tukikohdassa tai varuskunta-alueella. Tällaisissa tilanteissa on ainakin vielä PfP-aikakaudella näitä määräyksiä sovellettu Suomessa siten, että Puolustusvoimat on hoitanut turvallisuuden ja järjestyksen ylläpidon alueiden ulkorajoilla, lähettäjävaltion ollessa vastuussa käytännössä vain sisäisestä turvallisuudestaan valvotun alueen sisällä.[379]

---

[375] Vrt. HE 1/1998 vp, s. 73–74. Ks. lisäksi PeVM 25/1994 vp, s. 5, Viljanen 2001, s. 37–39 ja Saraviita 2015c, kohta Etusivu – Oikeustiede – Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. [Viitattu 16.1.2025]. Julkisen vallan käytöllä voi olla rajoittava vaikutus yksilöiden perusoikeuksiin ja näin ollen julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 § 3 mom. mukaisesti perustua aina lakiin. Perusoikeuksien rajoittaminen voi taas tapahtua vain lainsäädäntöperusteisesti ja määrätyin ehdoin, jotka perustuslakivaliokunta on tiivistänyt ns. rajoituskriteeristöksi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöiden yhteydessä.

[376] Ks. SopS 90/2019, s. 5 (12 artikla). Kyseessä on Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaletta vastaava oikeus toteuttaa poliisitoimia EU:n muodostamille joukoille luovutetuilla alueilla. Sanamuodot Nato SOFAan verrattuna ovat toki jonkin verran tarkemmat, sillä poliisioikeus annetaan sopimuksella nimenomaan vain ”luovutettuihin tiloihin” ja näiden ulkopuolella vain ”yhteistoiminnassa vastaanottajavaltion viranomaisen kanssa”.

[377] PeVL 16/2005 vp, s. 6.

[378] Vrt. Ojanen 2004, s. 414–416.

[379] HE 90/2023 vp, s. 79.

Tämä lienee ainakin osin syynä siihen, miksi Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen arvioinnissa on myös liittoutumisen jälkeen lähdetty liikkeelle siitä, että lähettäjävaltion joukoille voitaisiin siirtää toimivaltaa vain 10 kappaleen a kohdan mukaisen aluesidonnaisuuden vaatimuksen mukaisesti *vain Puolustusvoimien käytössä olevalta alueelta*, jossa sielläkin nämä toimivaltuudet voidaan kohdistaa lähinnä vain joukon omiin jäseniin. Tämä ei toisaalta mitätöi sitä tosiseikkaa, että lähettäjävaltion joukon toimiessa Suomessa vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen alaisena, *sitoo joukkoja kuitenkin tosiasiallisesti vain lähettäjävaltion lainsäädännössä säädetyt toimivaltuudet*.[380] Kyse on nimenomaan lippuvaltioperiaatteen toteutumisesta käytännössä Nato SOFAan sisäänrakennetun vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen ollessa nimenomaan *kunnioittamis*-, ei noudattamisvelvoite.

5.2.4 Lainsäädännön kunnioittamisvelvoite, asianmukaiset keinot ja näiden tulkinta

Turvallisuuden ylläpitoa koskevien viranomaistoimivaltuuksien siirron lähettäjävaltiolle ja näiden valtuuksien laajuuden osalta jää tarkennettavaksi, mitä VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ”kaikilla asianmukaisilla keinoilla” tosiasiassa tarkoitetaan ja mihin henkilöryhmiin näiden keinojen käyttö rajautuu. Nato SOFAan liittyneessä lainvalmistelussa on erityisesti lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen katsottu rajoittavan lähettäjävaltion joukon toimivaltuuksia erityisesti toimittaessa VII artiklan 10 kappaleen b kohdan mukaisesti, eli joukon käyttöön luovutetun alueen ulkopuolella. Yhteisesti käytössä olevilla alueilla, ja kaikissa muissakin tilanteissa, annetaan huomattavaa painoarvoa lähettäjävaltion joukon, Puolustusvoimien sekä muiden viranomaisten, kuten Poliisin väliselle tapauskohtaiselle sopimiselle toimivaltuuksien käytön reunaehdoista, rajoitteista ja soveltamisesta.[381] Myös Naton isäntämaatukidoktriinissa on korostettu tällaista toiminnan oikeudellisten perusteiden tarkentamisen sekä yhteistoiminnan tarvetta lähettäjä- ja vastaanottajavaltion kesken.[382]

Nato- ja PfP-SOFAn, EU SOFAn sekä keskeisimmän oikeuskirjallisuuden perusteella vaikuttaakin kokonaisuutena siltä, että Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen tulkinnassa on perinteisesti painotettu lähettäjävaltion joukon oikeutta nimenomaan joukon sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviin toimiin. Tämä saattaa ainakin osin johtua siitä, että oikeudellisesti tarkasteltuna tilanne, jossa liittolaisen joukko kohdistaa julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia omaan joukkoon kuuluvaan henkilöön rajatulla alueella, on niin kansainvälisen oikeuden kuin

[380] HE 90/2023 vp, s. 78–80, 143. Vrt. myös Fleck 2018, s. 272.
[381] HE 90/2023 vp, s. 78.
[382] Vrt. Nato AJP-4.3 2021, s. 6–7.

Suomen lainsäädännönkin silmin huomattavasti helpommin hyväksyttävissä oleva asiantila.[383] Mahdollistamalla sisäisen turvallisuuden ylläpito vierailevalle joukolle tietyin ehdoin mahdollistetaan kuitenkin myös lippuvaltioperiaatteen toteutuminen käytännössä sekä Nato SOFAn noudattaminen kansainvälisenä velvoitteena. Tällainen tilanne ei myöskään varsinaisesti ole ristiriidassa esimerkiksi SOFAan sisältyvän lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen kanssa mahdollisen lähettäjä- ja vastaanottajavaltion lainsäädännön konfliktin riskin pienenentyessä merkittävästi. Oikeuskirjallisuudessakaan tällaista tilannetta, jossa lähettäjävaltion joukolle sallitaan oikeus nimenomaan sisäisen turvallisuutensa ylläpitoon rajatulla alueella, ei ole katsottu sellaiseksi, jossa toimivallan käyttö olisi ristiriidassa vastaanottajavaltion suvereniteetin kanssa[384].

Tilanteet, joissa toimivaltuuksien käytön kohteena on sen sijaan joukon ulkopuolinen henkilö, sisältävät jo huomattavasti ongelmallisemman oikeudellisen tulkintatilanteen. VII artiklan 10 kappaleeseen liittyvässä tarkastelussa, joka koskee erityisesti lähettäjävaltion joukon ulkoisen turvallisuuden ylläpidon toimia, ei kansallisessa lainvalmistelussa tai keskeisessä oikeuskirjallisuudessa anneta kovin yksiselitteisiä tulkintasuosituksia. Tästä voidaan pitää osoituksena esimerkiksi sitä, ettei 10 kappaleen a kohdassa mainittuja ”asianmukaisia toimenpiteitä” ole esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa juurikaan pyritty tarkkarajaisesti määrittelemään.[385] Voimakeinojen käytön osalta ei esimerkiksi ole yksimielistä käsitystä siitä, millaista voimakeinoja turvallisuuden ylläpitoon liittyvät toimet voisivat aineellisesti sisältää. Tähän liittyen esimerkiksi Nato SOFAn VI artiklan käsitys lähettäjävaltion joukon aseenkanto-oikeudesta voidaan joidenkin tulkintojen mukaan katsoa koskevan ampuma-aseiden lisäksi muitakin voimankäyttövälineitä, kuten patukoita, pippurisumutteita tai sotakoiria. Tällainen kyseisen SOFA-määräyksen ”epätarkkuus” – eli siis tulkinta siitä, mitä asianmukaisilla keinolla tarkoitetaan ja minkä henkilöryhmän piirissä keinoja voi käyttää – voi johtua osin siitäkin, että lähtökohtaisesti turvallisuuden ylläpidossa sovelletaan lähettäjävaltion lainsäädäntöä toimivaltuuksien määrittelyn

[383] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 142 ja PeVL 16/2005 vp, s. 6. Näistä erityisesti PfP SOFAa koskeneessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa olevan kyse ”…sellaisista nykyaikaisessa kanisanvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisista velvoitteista, jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen.”.
[384] Fleck 2018, s. 271–274 ja Lazareff 1971, s. 252.
[385] Vrt. Fleck 2018, s. 272. Ks. myös HE 90/2023 vp, s. 78.

osalta samalla kuitenkin huomioiden vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoite.[386] Asiaan vaikuttaa varmasti sekin, ettei Nato SOFAa ole esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa käsitelty ajan saatossa kovinkaan kattavasti, vaikka sopimus on alun perin tullut voimaan jo vuonna 1951. Kansainvälisessä turvallisuusympäristössä 2000-luvulla tapahtuneet muutokset kuitenkin saattavat jossain määrin pakottaa tarkastelemaan sopimusta uudella tavalla.

On tietysti mahdollista, että juuri tällaisesta monitulkintaisuudesta johtuen ei kansallisessakaan lainvalmistelussa ole juurikaan pyritty avaamaan ”asianmukaisten keinojen” käsitettä. Asian suhteen voidaan lainata esimerkiksi *Lazareffia*, jonka mukaan nämä ”asianmukaiset keinot” todella sisältävät *kaikki keinot* - silloin kun kyseessä on joukon sisäisen turvallisuuden ylläpito.[387] Tästä huolimatta sellaista tarkastelua ei vaikuttaisi kansallisesti tulleen suoritetuksi, jossa käsitettä ja sen mahdollisesti sisältämiä keinoja olisi pyritty avaamaan esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain 22 §:n sisältämiin keinoihin verraten. Näin ollen viranomaisen, eli tässä tapauksessa Puolustusvoimien näkökulmasta, saattaa niin sanotun Nato SOFAn voimaansaattamislain 13 § jättää joissakin tilanteissa viranomaiselle huomattavaakin tulkinnanvaraa erityyppisissä soveltamistilanteissa. Tulkinnanvaralla tarkoittaen tässä tilanteessa siis sitä, että viranomaisvaltuuksien käytön perustuessa lähtökohtaisesti aina jonkinlaiseen sopimiseen ja koordinaatioon lähettäjävaltion joukon sekä kansallisten viranomaisten välillä, olisi oikeudellisista perusteista sopimiseen varmasti hyvä olla saatavissa jonkinlaista tarkempaa tulkintaohjausta. Nyt vaikuttaisikin siltä, että vastuu varsin laveasti määritellyn lain hengen tulkitsemisesta lankeaa vastuullisen viranomaisen ja viime kädessä isäntäjoukon harteille.

Jos tätä ajatusta tulkinnanvaraisuudesta kuljetetaan hieman pidemmälle, saattaa kuvailtu tulkinnanvaraisuus johtaa esimerkiksi siihen, että varsinaista Nato SOFAa aletaan viranomaisessa VII artiklan 10 kappaleen osalta soveltamaan samoin kuin PfP SOFAa on tähän asti sovellettu. Tämä tarkoittaisi sitä, että jatkossakin Puolustusvoimat vastaisi esimerkiksi kansainvälisen harjoitustoiminnan aikana täysimääräisesti sotilasalueiden ulkoisesta turvallisuudesta, eikä lähet-

[386] Fleck 2018, s. 199, 272. Ks. myös Lazareff 1971, s. 252. Esimerkiksi *Fleck* on avannut Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa siten, että ainakin joukon sisäisen turvallisuuden ylläpidossa poliisitoimia voidaan suorittaa lähtökohtaisesti lähettäjävaltion lainsäädännön mukaisesti. Toimissa on kuitenkin SOFAn VI artiklan mukaisesti huomioitava myös vastaanottajavaltion pyynnöt aseiden kantamisesta, jolla taas voi olla vaikutusta ”asianmukaisen keinojen” valikoimaan.
[387] Ks. Lazareff 191, s. 252.

täjävaltiolla olisi tarvetta (tai oikeutta) viranomaisvaltuuksien käyttöön turvallisuuden ylläpidossa – varsinkaan muihin kuin oman joukkonsa jäseniin.[388] Tällaista tulkintaa voisi jossain määrin pitää hieman rajoittuneena, kun otetaan huomioon nyt tarkasteltu SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohta, joka nimenomaan ei rajoita toimivaltuuksien kohteena olevaa henkilöpiiriä.[389] Asian suhteen on myös hyvä huomioida sotilaallisen liittoutumisen myötä tapahtunut kansainvälisen toiminnan lisääntyminen, nopeutuminen ja muuttuminen rutiininomaisemmaksi. Tämä johtaa kuitenkin suoraan siihen, että liittolaisten joukkoja mitä todennäköisimmin toimii Suomen alueella aiempaa enemmän ja turvallisuustoimien toteuttaminen käytännössä puhtaasti kansallisin voimavaroin ei välttämättä olisi ensinnäkään resurssitehokasta tai toiseksi kaikissa tilanteissa välttämättä Naton yhteisen puolustuksen periaatteiden mukaista. Tällainen pohdinta jää tässä yhteydessä kuitenkin varsin spekulatiiviseksi.

Tähän resurssitehokkuuden ja yhteisen puolustuksen periaatteiden näkökulmaan liittyen tulee asiassa luonnollisesti huomioida myös lähettäjävaltion joukkojen tarve vääjäämättä toimia myös joukolle luovutetun alueen ulkopuolella tai esimerkiksi Puolustusvoimista annetun lain 14 §:n mukaisesti Puolustusvoimien tilapäisesti käyttöön ottamilla alueilla. Tällaisia tilanteita voivat olla esimeriksi joukkojen keskitysmarssit sekä harjoitustoiminta Puolustusvoimien pysyvästi käytössä olevien alueiden ulkopuolella. Näin ollen arvioitavaksi saattaa myös tulla lisääntyvän kansainvälisen toiminnan aikana nykypäivän turvallisuusympäristössä esimerkiksi Poliisin resurssien riittävyys joukon ulkoisen turvallisuuden varmistamiseksi. Samalla myös viranomaisten yhteistoimintakyky ja kyky soveltaa SOFAn määräyksiä käytännössä tulee nousemaan uudenlaiseen arvoon. Toisaalta voidaan todeta, että siinä missä esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa ”asianmukaisten keinojen” käsitettä on avattu varsin niukasti, on SOFAn soveltaminen joukon toimiessa luovutetun alueen ulkopuolella huomattavasti yksiselitteisempää. Tähän liittyen muun muassa *Fleck* on todennutkin, että lähettäjävaltion joukon toimiessa sille luovutetun alueen ulkopuolella ja soveltaessa oikeuttansa turvallisuustoimiin, vaatii toiminta aina erillistä sopimista vastaanottajavaltion kanssa[390].

---

[388] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 79 ja Puolustusministeriö 2006, s. 10–11. Varsinaisen Nato SOFAn esitöissä todetaan mm., että ”Käytännössä Puolustusvoimat on PfP SOFAn soveltamiskäytännössä osoittanut lähettäjävaltion joukoille a kohdassa tarkoitettuja paikkoja vain Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevilla alueilla tai alueilla, jotka ovat Puolustusvoimien tilapäisessä käytössä puolustusvoimista annetun lain 14 §:n perusteella. Tällöin Puolustusvoimat on pystynyt hoitamaan turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisen Puolustusvoimien käytössä olevien alueiden ulkorajoilla.”.
[389] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 78.
[390] Fleck 2018, s. 272–273.

5.3 Turvallisuusjärjestelyistä sopiminen isäntämaatuessa

5.3.1 Turvallisuus ja suojaaminen Isäntämaatuen oikeudellisissa järjestelyissä

Kansainvälisen harjoitustoiminnan yhteydessä järjestettävään isäntämaatukeen liittyen sovitaan tyypillisesti myös joukkojen suojaamiseen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvistä toimenpiteistä.[391] Tästäkin isäntämaatuen osa-alueesta sovitaan tyypillisesti joko yhteisymmärryspöytäkirjalla tai teknisellä järjestelyasiakirjalla tai molemmilla.[392] Naton isäntämaatukidoktriiniin viitaten turvallisuustoimien sopimisen ja yhteensovittamisen tavoite on nimenomaan sopia siitä, millaisin järjestelyin toimintaan osallistuvia joukkoja suojataan erilaisilta uhkilta.[393]

Aiemmin luvussa 3.2 esiteltyjen *Naton* kanssa laadittujen yhteisymmärrys- ja teknisten järjestelyasiakirjojen lisäksi esimerkkiä isäntämaatukiasiakirjoissa tyypillisesti esiintyvistä kirjailuista turvallisuustoimia koskien voidaan hakea vastaavasta Ruotsin kanssa laaditusta yhteisymmärryspöytäkirjasta (SopS 39/2022). Pöytäkirjan 10 kappaleessa on esitetty seitsemän kohtaa, joiden mukaan joukkojen suojaus ja turvallisuustoimenpiteet tulee toteuttaa ruotsalaisten ja suomalaisten joukkojen välillä järjestettävän isäntämaatuen kehyksessä:

1. Joukkojen suojaus suunnitellaan kaikkeen sotilaalliseen toimintaan;
2. Isäntämaalla on ensisijainen vastuu lähettäjävaltion joukkojen suojaamisesta;
3. Suojaamisen painopiste on ennaltaehkäisevissä turvallisuustoimenpiteissä lähettäjävaltion joukon ja kaluston turvallisuuden varmistamiseksi;
4. Suojaaminen toteutetaan isäntämaan lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti;
5. Lähettäjävaltio on vastuussa suojaamisen vaatimusten ja rajoitusten tunnistamisesta ja toimittamisesta isäntämaalle;
6. Isäntämaa antaa lähettäjävaltiolle tiedoksi esityksensä suojaamisen toimenpiteistä, rajoitteista ja rajoituksista;
7. Isäntämaa asettaa oikeudelliset ja käytännön edellytykset lähettäjävaltion vierailevalle joukolle, jotta se voi toteuttaa suojaamistoimenpiteitä isäntämaassa osapuolten tarpeelliseksi katsomalla tavalla sekä yhteistyössä asianmukaisten isäntämaan viranomaisten kanssa.[394]

---

[391] Ks. Nato AJP-4.3 2021, liite B-4. Ks. lisäksi SopS 82/2014, 35/2022 ja 39/2022.
[392] Vrt. esim. SopS 82/2014, 35/2022 ja 39/2022.
[393] Vrt. Nato AJP-4.3 2021, liite B-4.
[394] SopS 39/2022, s. 7 (10 kappale). Lainattu yhteisymmärryspöytäkirjan teksti on suomennettu tutkijan toimesta. Alkuperäinen teksti on säädöskokoelman sopimussarjassa ilmoitetun mukaisesti julkaistu puolustusministeriön verkkosivuilla (www.defmin.fi).

Näistä yhteisymmärryspöytäkirjan kirjauksista voidaan huomata, samoin kuin aiemminkin vastaavien asiakirjojen kohdalla, että ne ovat luonteeltaan esimerkiksi valtiosopimuksiin verrattuna jo jokseenkin käytännönläheisempiä, mutta eivät suinkaan autuaaksi tekeviä. Huomiota voidaan kiinnittää erityisesti ohessa esitetyn 10 kappaleen 7 kohtaan, jossa isäntämaata velvoitetaan ilmoittamaan turvallisuustoimien ”oikeudelliset ja käytännön edellytykset” suoraan lähettäjävaltion joukolle. Tämä osaltaan vahvistaa sitä käsitystä, jonka mukaan myös isäntämaatuen käytännön järjestelyistä vastaavassa joukossa tulee tuntea esimerkiksi juuri Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen ”sallitut tulkinnat” sekä käytännön soveltamisen edellytykset. Tämä erityisesti siitäkin syystä, että jo mainitussa Ruotsin kanssa laaditun isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan 5 kappaleessa todetaan varsin yksiselitteisesti, että lähettäjävaltion joukon oikeudellisen aseman määrittää nimenomaan Nato SOFA. Vastaavanlaiset kirjaukset on tehty myös Naton kanssa laadittuihin isäntämaatukijärjestelyihin, mikä osaltaan kielii yleisesti näiden pysyväisluonteisten järjestelyjen osalta siitä tarkkuudesta, jolla asioista yleensä sovitaan[395].

Toinen merkillepantava seikka näiden pysyväisluonteisten isäntämaatukea koskevien järjestelyiden kohdalla on se, miten niissä jokaisessa vaaditaan kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden lisäksi myös isäntämaan lainsäädännön noudattamista.[396] Koska tällaiset isäntämaatukea koskevat asiakirjat eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti osapuolia sitovia, voisi tällaiset ilmaisut nähdä sitovan velvoitteen sijaan ennemminkin osapuolten poliittisena tahdonilmaisuna kansainvälisten velvoitteiden kunnioittamista kohtaan sekä pyrkimyksenä toteuttaa Nato SOFAan sisältyvää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta. Puhtaasti oikeudellisesti tarkasteltuna tällainen soft law -lähteeseen kirjattu valtion sisäisen lainsäädännön noudattamisvaatimus ei ole oikeudellisesti sitova, vaan tarkastelussa on otettava huomioon nimenomaan se, mistä Nato SOFAssa ja muissa osapuolten omaksumissa kansainvälisissä velvoitteissa on sitovasti sovittu. Isäntämaatuesta vastaavan viranomaisen tarvitsee siis kyetä toteuttamaan turvallisuustoimia koskien ”sallittu käytännön sovellus” Nato SOFAn ja kansallisen lainsäädännön välillä. Yksiselitteistä näiden pysyväisluonteisten isäntämaatukea koskevien asiakirjojen suhteen on kuitenkin se, että kaikissa niissä painotetaan jollain muotoa yhteistoiminnan tai sopimisen merkitystä toiminnan onnistumisen takeena.

[395] Vrt. SopS 82/2014 ja SopS 35/2022.
[396] Ks. SopS 82/2014, kappale 8.1, SopS 35/2022, kappale 12 kohta 5 ja SopS 39/2022, kappale 10 kohta 4.

5.3.2 Määräysten tulkinta ja tuen järjestäminen käytännössä

Tällainen turvallisuustoimien toteutusta koskevan Nato SOFAn sekä kansallisen lainsäädännön velvoitteiden käytännön soveltamisen haaste on tunnistettu muissakin tyypillisesti vastaanottajavaltiona toimineissa Naton jäsenvaltioissa. Esimerkiksi *Kříž* ja *Skoruša* ovat kirjoittaneet, miten turvallisuustoimien toteutuksesta on tavanomaisesti sovittu isäntämaatukea koskien asianosaisten puolustusministeriöiden kesken nimenomaan teknisillä järjestelyasiakirjoilla, mutta haasteena on kuitenkin ollut näiden asiakirjojen oikeudellinen sitomattomuus. Isäntämaatukiasiakirjat eivät ole valtiosopimuksia ja eivät näin voi olla etusijalla kansalliseen lainsäädäntöön nähden.[397] Asiassa jääkin ratkaistavaksi, miten Nato SOFAn velvoitteista suoriudutaan myös kansallista lainsäädäntöä noudattaen.

Pyritään seuraavaksi siis selvittämään, miten näitä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen viranomaistoimivaltuuksien käyttöä ja luovuttamista koskevia määräyksiä tulisi tulkita ja soveltaa isäntämaatukea järjestettäessä. Pohdinnan keskiössä on tarkastellun perusteella ainakin kansallisen lainsäädännön näkökulmasta se, mitä puolustusvoimista annetun lain 23 §:ssä on vartio- ja päivystystehtävää suorittavasta sotilaasta säädetty suhteessa siihen, millaisia oikeuksia lähettäjävaltion vastaavalle sotilaalle on Nato SOFAssa annettu. Kansallisen lainsäädännön silmin näitä turvallisuustoimia sisältäviä tehtäviä saavat kuitenkin suorittaa vain rikoslain 45 luvun 27 §:n mukaiset henkilöt, kun taas Nato SOFA laajentaa tämän henkilöpiirin tietyin ehdoin myös lähettäjävaltion sotilaspoliisiin[398].

Naton SOFAn voimaansaattamislain (124/2024) lainsäädännön alaan kuuluvien määräyksien joukossa näiden turvallisuustoimien ohjausta koskee nimenomaan jo aiemminkin mainittu lain 13 §, jossa säädetään Puolustusvoimien toimivallasta antaa alue lähettäjävaltion joukon käyttöön määräajaksi. Näin ollen tästä turvallisuustoimiin liittyvästä aluesidonnaisuudesta on säädetty Suomessa lailla. Lähettäjävaltion joukko voi siis näillä alueilla käyttää SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa ”kaikkia asianmukaisia keinoja” turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kuten kyseisen lain esitöissä kuitenkin todetaan, ei VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaisilla paikoilla toimivaltuuksien käytön kohteena olevaa henkilöpiiriä ole rajattu millään tapaa.[399] Tämän perusteella voisikin ajatella, että näillä lähettäjävaltion joukon käyttöön luovu-

[397] Ks. Kříž – Skoruša 2016, s. 38–40. Artikkelissa on pohdittu juuri Nato SOFAn sekä Tšekin kansallisen lainsäädännön soveltamista käytännössä joukkojen turvallisuusjärjestelyiden toteutuksen kannalta.
[398] Ks. HE 90/2023 vp, s. 118. Nato SOFAssa mainitulla sotilaspoliisilla voidaan Suomen tulkinnan mukaan tarkoittaa myös vartiotehtävään käskettyä sotilasta.
[399] Ibid., s. 143–144.

tetuilla alueilla olisi joukon sotilaspoliisilla tai vartiotehtävää suorittavalla sotilaalla vastaavanlaiset oikeudet kuin Puolustusvoimista annetun lain mukaan suomalaisella sotilaalla. Kenties hieman kapea-alaisesti tarkasteltuna kyseessä saattaisi olla näin tilanne, jossa Nato SOFAn lainsäädännön alaan lukeutuvat määräykset täydentäisivät aiemmin voimaan tullutta puolustusvoimista annettua lakia ja sen turvallisuusmääräyksiä.

Toisaalta Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä on niin ikään ilmaistu, että ”Muihin kuin oman joukkonsa jäseniin nähden lähettäjävaltion sotilaspoliisilla on samat oikeudet kuin Suomen alueella olevilla kaikilla henkilöillä muutenkin olisi.”.[400]Tämä lienee varsin kiistatonta kun otetaan huomioon hätävarjeluoikeiden sekä yleisen kiinniotto-oikeuden varsin universaali luonne.[401] Esitöiden osalta jää kuitenkin jokseenkin epäselväksi, että koskeeko kyseinen lause nimenomaan SOFAn VII artiklan 10 kappaleen b kohdassa tarkoitettuja toimivaltuuksia, eli luovutettujen alueiden ulkopuolella käytettäviä keinoja vai ylipäätään kaikkialla joukon ulkopuolisiin henkilöihin käytettäviä toimivaltuuksia. On kuitenkin yksiselitteistä, että a kohdan mukaisilla luovutetuilla alueilla sallitaan SOFAn mukaan todella ”kaikki asianmukaiset keinot”, eikä sopimusteksti erikseen rajaa keinojen käytön henkilöpiiriä. Tästä näkökulmasta a kohtaa voisi ajatella sovellettavan juurikin Puolustusvoimien jatkuvasti käytössä olevien turvallisuuden ylläpitoa koskevien säännösten tapaan ja lähettäjävaltion joukolla olevan oikeus sille luovutetulla alueella myös ulkoisen turvallisuuden ylläpitämiseen – lainsäädännön kunnioittamisvelvoite huomioiden[402].

Tämän kautta voidaan toki päätyä pohtimaan, millä tavoin tällainen a kohdan mukainen alue tosiasiallisesti kannattaa määritellä ja luovuttaa lähettäjävaltion joukon käyttöön? Erityisesti julkisoikeudellisesta ja täysivaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta alueen määrittelyn voisi ajatella olevan luontevinta nimenomaan PfP SOFAn soveltamiskäytännöstä periytyvällä tavalla.[403] Esimerkiksi yhteiskäyttöisillä alueilla, kuten varuskunta-alueella tai tukikohdassa tällainen alue voitaisiin määritellä alueen sisälle, jolloin Puolustusvoimat vastaisi yhdessä muiden suomalaisten viranomaisten kanssa alueen ulkorajoilla joukkojen ulkoisesta turvallisuudesta. Lähettäjävaltio voisi tässä tilanteessa keskittyä hoitamaan oman joukkonsa sisäisen turvallisuuden ylläpidon ja vastata mahdollisista oman valtionsa lainsäädännön piiristä kumpuavista, esimerkiksi kaluston suojaamiseen liittyvistä vaatimuksista niin, että riski ulkoista uhkatekijää

[400] HE 90/2023 vp, s. 145.
[401] Ks. HE 44/2002 vp, s. 17–18 ja HE 222/2010 vp, s. 246.
[402] Ts. lähettäjävaltion joukolle olisi perehdytettävä Puolustusvoimista annetun lain mukaiset toimivaltuudet ja niiden käytön ehdot sekä hätävarjelu- ja yleisen kiinniotto-oikeuden käyttö. Kunnioittamisvelvoite huomioiden lähettäjävaltion joukon olisi otettava nämä huomioon toiminnassaan.
[403] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 79 ja Puolustusministeriö 2006, s. 10–11.

vastaan toimimisesta olisi huomattavasti pienempi. Tämä ei toisaalta poistaisi niitä oikeuksia, jotka Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa määritellyllä alueella vierailevalla joukolla sopimukseen perustuen olisi. Keskeinen oikeuskirjallisuus ei kuitenkaan tunnista vakiintunutta sovellusta yhteiskäyttöisille alueille, vaan ennemminkin korostaa tapauskohtaisen yhteensovittamisen ja sopimisen merkitystä[404].

Yhteisellä alueella, tai yksinomaan lähettäjävaltion joukolle luovutetulla alueella, voitaisiin ulkoisia uhkia vastaan toimimiseksi myös ajatella toimittavan yhteistoiminnassa suomalaisen vartiotehtävää suorittavan sotilaan kanssa tai tällaisen johdossa. Tällöin viranomaistoimivaltuuksien luovuttaminen lähettäjävaltiolle tapahtuisi alueen määrittämisen lisäksi konkreettisten turvallisuuden ylläpitotoimien osalta suomalaisen viranomaisen ohjauksessa ja myötävaikutuksessa. Tällainen toimintatapa osaltaan täyttäisi paremmin esimerkiksi voimankäyttötilanteissa perustuslailliset vaatimukset julkisen vallan käytöstä. Toisaalta Nato SOFAn esitöissä ei suoraan oltu käsitelty tällaista mahdollisuutta – pois lukien viittaukset perustuslakivaliokunnan huomioihin Prümin sopimuksesta, millaisesta järjestelystä Nato SOFAssa ei ole kyse. Tästä huolimatta yhteistoiminta suomalaisen viranomaisen kanssa ulkoisen turvallisuuden ylläpitämiseksi voisi kuitenkin katsoa edesauttavan myös perustuslain sekä muiden keskeisten kansainvälisten velvoitteiden, kuten perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumista. Kuten Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissäkin todetaan, on esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisuissaan katsonut, että toisen valtion sotilasjoukko toimiessaan vastaanottajavaltiossa, voi toiminnallaan saattaa vastaanottajavaltion vastuulliseksi sen alueella tapahtuneista viranomaistoimivaltuuksien rikkomuksista.[405] Viranomaistoimivaltuuksien luovuttamisessa on siis tästäkin näkökulmasta kyseessä varsin sensitiivinen toimi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että riippumatta isäntämaatukijärjestelyihin tehtävistä turvallisuustoimia koskevista kirjailuista, on toimien toteutusta koskevat kansainvälisten velvoitteiden sekä kansallisen lainsäädännön sisältämät oikeussäännöt tunnettava isäntämaatukea valmistelevassa isäntäjoukossa varsin kattavasti. Tämä tärkeää erityisesti siksi, että toimien toteutuksesta ja yksityiskohdista pystyttäisiin sopimaan riittävällä tarkkuudella isäntä- ja vierailevan

[404] Vrt. esim. Lazareff 1971, s. 254.

[405] Esim. Al Nashiri v. Puola 2014 ja Al Nashiri v. Romania 2018. Ks. lisäksi Meron 1957, s. 693–694. Al-Nashiri -tapauksiin on viitattu myös Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä (HE 90/2023 vp, s. 130). Lisäksi *Meron* on argumentoinut, että vastaanottajavaltio voi joutua vastuuseen mahdollisista lähettäjävaltion joukon rikkomuksista. Tällaisia tilanteita varten Nato SOFAssa on omat määräyksensä korvausvaatimuksista (ks. VIII artikla). Korvausvastuun jakautuminen ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena. Sen sijaan nämä esimerkit lähinnä korostavatkin lippuvaltioperiaatteen toteutumista käytännössä.

joukon kesken. Varsinaisten toimien toteutuksessa on huomioitava uutena lainsäädäntöön perustuvana määräyksenä Puolustusvoimien oikeus antaa alue lähettäjävaltion joukon käyttöön. Lähettäjävaltiolla on tällaisella alueella käytössään ”kaikki asianmukaiset keinot” turvallisuuden ylläpitämiseksi, joihin Nato SOFAn määräysten piirissä vaikuttaa isäntämaan kannalta erityisesti valtion täysivaltaisuuden toteutuminen, Nato SOFAan sisältyvä vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoite sekä mahdolliset VI artiklan mukaiset aseiden kantamista koskevat pyynnöt.

Kaiken kaikkiaan täysivaltaisuuden ja kansallisen lainsäädännön toteutumisen näkökulmasta saattaa kuitenkin olla järkevää toteuttaa turvallisuustoimet niin, että suomalainen viranomainen on päävastuussa ulkoisen turvallisuuden ylläpidosta, jolloin lähettäjävaltion joukko voi keskittyä sisäisen turvallisuutensa ylläpitoon.[406] Tämän lisäksi toiminnassa on aina huomioitava kaikkien henkilöiden hätävarjelu- ja yleinen kiinniotto-oikeus, joiden sisältöä on tarvittaessa kyettävä avaamaan vierailevalle joukolle suomalaisen lainsäädännön kontekstissa – erityisesti sellaisia tilanteita ajatellen, joissa viranomaistoimivaltuuksien käyttö voi kohdistua joukon ulkopuoliseen henkilöön.[407] Lähettäjävaltion joukolle luovutetun alueen ulkopuolella taas toimitaan yksinomaan suomalaisen viranomaisen ohjauksessa ja myötävaikutuksessa, lähettäjävaltion joukon turvallisuuden ylläpidon toimintaedellytysten ollessa huomattavasti rajoitetumpia.

5.4 Valtiosääntöisyys ja DCA-sopimuksen mukaiset laajemmat oikeudet

5.4.1 Turvallisuustoimien valtiosääntöisyydestä ja täysivaltaisuuden toteutumisesta

Turvallisuustoimia koskettavia täysivaltaisuusperusteita sivuttiin jonkin verran edellä suoritetussa tarkastelussa. Tiedämme siis jo yleisesti, että Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen sisältämät lähettäjävaltion joukon oikeudet eivät ole täysivaltaisuuden toteutumisen kannalta suinkaan ongelmattomia, vaikka yleisesti tällaisia toisen valtion viranomaisen oikeuksia käyt-

[406] Vrt. esim. Kříž – Skoruša 2016. Esimerkkinä jo aiemmin sivutusta Tšekin tapauksesta on tulkittavissa, että muuallakin on päädytty vastaavaan tulkintaan lähettäjävaltion joukkojen turvallisuuden ylläpidosta.
[407] Vrt. esim. HE 44/2002 vp, s.114–118. Esimerkiksi juuri hätävarjelun osalta lähettäjävaltion joukolle voisi ajatella olevan hyvä perehdyttää esimerkiksi juuri hätävarjelun perusteet Suomen lainsäädännön ”soveltamisperinteen” mukaisesti. Oman joukkonsa jäseniin lähettäjävaltion sotilas voi toki toimia kotimaansa lainsäädännön mukaan, mutta toimivaltuuksien käytön kohteena ollessa isäntämaan kansalainen, on toimivaltuuksien käytön perusteetkin monimutkaisempia.

tää toimivaltaa Suomen alueella on perustuslakivaliokunnan toimesta katsottu perustuslakiuudistuksen jälkeen jokseenkin sallivammin.[408] Aiempi Nato SOFAa ja sen tulkintaa koskenut arviointi on kuitenkin suoritettu Naton rauhankumppanuusohjelman viitekehyksessä ja varsinaisen Nato-jäsenyyden myötä myös VII artiklan 10 kappaletta on ollut syytä tarkastella kokonaisvaltaisemmin.[409]

Valtiosääntöisyyden ja täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena on pidetty Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa lähettäjävaltion joukolle annettavaa *itsenäistä oikeutta* toteuttaa julkisen vallan käytöksi katsottavia toimenpiteitä. Näistä erityisesti jo edellisessä pohdittu tilanne, jossa näitä toimivaltuuksia jouduttaisiin käyttämään joukon ulkopuolisiin henkilöihin nähden, on valtiosääntöisesti erityisen ongelmallista. Tämän lisäksi tällaisten viranomaistoimivaltuuksien luovuttamisen perustamista aluesidonnaisuuteen ei ole vastaavalla tavalla aiemmin arvioitu. Juuri tästä syystä Nato SOFAn voimaansaattamislakia koskeneessa esityksessä on VII artiklan 10 kappaleen a kohdan katsottu koskevan perustuslakia ja näin hyväksyttävä ja saatettava voimaan perustuslain 94 §:n 2 momentin sekä 95 §:n 2 momentin mukaisesti.[410] Kyse on siis perustuslaillisesti tarkasteltuna ”merkittävästä toimivallan siirrosta” tässä tapauksessa toiselle liittoumaan kuuluvan lähettäjävaltion joukolle erikseen sovitusti ja perustuen nimenomaan aluesidonnaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta ei ollut huomauttanut tai erityisemmin ottanut kantaa näihin Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä annettuihin perusteluihin perustuslainmukaisuudesta.[411] Kyse on sikäli merkityksellisestä linjauksesta, että ollessaan ensimmäinen SOFA-sopimukseen liittyvä ja erikseen käyttöön annettavan alueen sidonnaisuuteen perustuva viranomaistoimivaltuuden luovuttamista koskeva tulkintatilanne, ei asiasta ole löydetty erityisemmin huomautettavaa yleistä toimivallan siirtoa lukuun ottamatta. Näin ollen asiasta voisi kokonaisuutena ajatella niin, että tällainen viranomaistoimivaltuuksien luovuttaminen on katsottu, aiemmin PfP SOFAan liittyneiden perusteluiden tapaan, olevan siten tavanomainen kansainvälinen velvoite, että sen hyväksyminen myös varsinaisen sotilaallisen liittoutumisen yhteydessä on mahdollista

[408] HE 90/2023 vp, s. 142–144, PeVL 2/2024 vp, s. 9. Ks lisäksi esim. PeVL 3/2001 vp. Hallituksen esityksessä Nato SOFAn voimaansaattamislaista ja siihen liittyvässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kummassakin lausuttu, että SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohta ja erityisesti sen toinen virke, jossa ”kaikki asianmukaiset keinot” mainitaan, koskee perustuslakia. Tämä siitä huolimatta, että nykymuotoisen perustuslain aikana perustuslakivaliokunnan arviointikäytäntö viranomaistoimivaltuuksien siirtoa koskien on ollut jokseenkin sallivaa. Tästä on esimerkkinä mm. perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 3/2001 vp, johon myös Nato SOFAn esitöissä on viitattu.
[409] HE 90/2023 vp, s. 142.
[410] Ks. Ibid., s. 143–144.
[411] Ks. PeVL 2/2024 vp, s. 9 (kappale 33).

ja on osaltaan myös edellytys sotilaalliselle liittoutumiselle. Ovathan kyseiset velvoitteet olleet Naton käytössä jo vuosikymmeniä.

Tämä ei kuitenkaan kumoa sitä tosiasiaa, että isäntämaatuen järjestämisen kannalta VII artiklan 10 kappaletta koskevista oikeudellisista perusteluista huolimatta tulee käytännön toiminnan kannalta pystyä muodostamaan turvallisuustoimien toteutusta ajatellen jonkinlainen ”oikeudellisesti hyväksyttävä” käytännön sovellus, johon liittyvää pohdintaa esitettiin jo edellisessä luvussa. Tällainen oikeudellinen tarkastelu on tärkeää myös siksi, koska DCA-sopimuksella on, maahantulon tavoin, annettu Yhdysvaltain joukoille laajempia oikeuksia turvallisuuden ylläpitoon liittyen. Kokonaisvaltaisemman käsityksen rakentamiseksi avataan seuraavaksi lyhyesti myös näitä DCA-sopimuksessa mainittuja joukkojen turvallisuuteen liittyviä määräyksiä.

5.4.2 DCA-sopimus ja pidemmälle ulottuvat oikeudet

Yhdysvaltojen kanssa tehdyn DCA-sopimuksen 6 artikla käsittelee osin samoja joukkojen turvallisuuteen liittyviä asiakokonaisuuksia kuin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappale. DCA-sopimus kuitenkin eroaa Nato SOFAsta siinä suhteessa, että sopimuksella voi katsoa luovutettavan Yhdysvaltain joukolle jokseenkin laajempia oikeuksia turvallisuustoimien toteuttamiseksi. DCA-sopimuksen 6 artiklan 2 kohta esimerkiksi oikeuttaa Yhdysvaltain joukot käyttämään sopimuksessa sovituilla alueilla *ja niiden välittömässä läheisyydessä välttämättömiä ja oikeasuhtaisia* toimenpiteitä näiden alueiden *puolustamiseksi ja valvomiseksi* sekä *järjestyksen ylläpitämiseksi*. Tämän lisäksi 6 artiklan 3 kohdassa oikeutetaan Yhdysvaltain joukot toteuttamaan ”Poikkeuksellisissa olosuhteissa ja yhteisesti hyväksyttyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti…välttämättömät ja oikeasuhtaiset toimenpiteet myös sovittujen tilojen ja alueiden välittömän läheisyyden *ulkopuolella*…”.[412] Voidaankin huomata, että DCA-sopimuksessa käytetty kieli on luonteeltaan paljon suoraviivaisempaa. Esimerkiksi Nato SOFAssa käytetyn ilmaisun ”järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen” lisäksi DCA-sopimuksessa puhutaan yksiselitteisesti joukkojen ja alueiden ”puolustamisesta” ja ”suojaamisesta”.

Tämän lisäksi DCA-sopimuksen voimaansaattamislakia koskeneen esityksen yhteydessä todettiin, ettei perustuslakivaliokunta ollut aiemmin arvioinut vastaavaa tilannetta, jossa toisen valtion viranomaiselle annetaan oikeus toimivaltuuksien käyttöön myös erikseen määritellyn ja luovutetun alueen ulkopuolella.[413] Toisin sanoen siinä missä Nato SOFAn aluesidonnaisuuteen perustuva viranomaistoimivaltuuksien luovuttaminen oli arviointikäytännössä ensimmäinen

[412] Ks. SopS 70/2024, s. 12.
[413] Vrt. HE 58/2024 vp, s. 167.

laatuaan, on DCA-sopimuksen mukainen toimintamalli ikään kuin jatkoa tälle. Näitä DCA-sopimuksen kirjauksia ja sanamuotoja koskien on täysivaltaisuuden ja valtiosääntöisyyden kannalta ongelmallisena pidettykin erityisesti toisen valtion viranomaisen mahdollisuutta käyttää toimivaltuuksia varsin itsenäisesti joko 1) 6 artiklan 2 kohtaan perustuen sopimuksessa määrätyllä alueella tai sen *välittömässä läheisyydessä* tai 2) 6 artiklan 3 kohdan mukaan turvallisuussuunnitelmiin perustuen käytännössä kaikkialla Suomessa, missä Yhdysvaltain joukkoja toimii[414].

Toisaalta sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa erityisesti mainitaan Suomen vastaavan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta alueellaan ja 3 kohdassa Suomella olevan ensisijainen vastuu Yhdysvaltain joukkojen ja niiden toiminnan turvallisuudesta ja puolustuksesta. Tämän voisi ajatella ainakin joltain osin olevan osoitus siitä sopimuksen johdannossakin ilmaistusta hengestä, jonka mukaan Yhdysvaltain joukot ”… oleskelevat Suomen alueella Suomen suostumuksella.”[415] Tästä huolimatta sopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdissa kuitenkin annetaan Yhdysvaltain joukoille yksiselitteisesti oikeus viranomaistoimivaltuuksien käyttöön tilanteen sitä edellyttäessä. Kyse on perustuslakivaliokunnankin mukaan toimivaltuuksien käytön kohteena olevan henkilöpiirin rajaamattomuuden ja täsmällisen aluesidonnaisuuden puutteen vuoksi ”varsin avoimeksi jäävästä oikeudesta”.[416] Tältä osin niin hallituksen esityksessä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossakin katsottiin, että toimivallan luovuttaminen näillä perusteilla toisen valtion viranomaiselle koskettaa perustuslakia ja näin ollen sopimus tulee saattaa voimaan perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.[417]

Isäntämaatuen järjestämisen kannalta kenties oleellisinta lienee kuitenkin se, mitä 6 artiklan 3 ja 4 kohdissa mainitaan yhteisistä turvallisuussuunnitelmista sekä sopimuspuolten viranomaisten yhteistyöstä turvallisuustoimien toteuttamiseksi. Sopimus siis näin ollen edellyttäisi osapuolia yhteistyöhön turvallisuustoimien osalta ja näin Suomen viranomaisellakin olisi jonkinlainen mahdollisuus myötävaikuttaa turvallisuusjärjestelyihin myös käytännössä. Käytännön vaikutusmahdollisuutena voidaan pitää erityisesti sopimuksessa mainittuja turvallisuussuunnitelmia, jotka tosin ovat sopimuksen voimaansaattamislain esitöidenkin mukaan nimenomaan

[414] Ks. HE 58/2024 vp, s. 166–170 ja PeVL 28/2024 vp, s. 6–7 (kappaleet 24 ja 25).
[415] SopS 58/2024 vp.
[416] Ks. PeVL 58/2024 vp, s. 6–7 (kappale 24) ja HE 58/2024 vp, s. 170. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä on esimerkiksi mainittu, että Yhdysvaltain joukkojen oikeus toimivaltuuksiin olisi sopimuksen mukaan myös määriteltyjen alueiden ulkopuolella itsenäinen ja käsittäisi muun muassa laajempia oikeuksia kuin vain hätävarjelun.
[417] DCA-sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan lailla puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdystä sopimuksesta (485/2024).

hallinnollisia asiakirjoja. Tämä tarkoittaisi siis sitä, että sopimuksen mukaan Yhdysvaltain viranomaisella on joka tapauksessa lainsäädäntöön pohjautuva oikeus toimivaltuuksien käyttöön tietyin ehdoin. Turvallisuussuunnitelmat vain antaisivat ”tapauskohtaisia” perusteita näiden toimivaltuuksien käytölle.[418]

Kaiken kaikkiaan DCA-sopimuksen sisältämät joukkojen turvallisuutta koskevat määräykset näyttäisivät sisältävän vastaavia potentiaalisia tulkintaongelmia kuin mitä edeltävässä pohdittiin Nato SOFAn määräyksiin liittyen. DCA-sopimuksessa nämä ongelmat vain ulottuvat pidemmälle ja koskevat laajemmin vieraan valtion viranomaisen toimivallan käytön oikeutta. Toisaalta jo tässä laajuudessa suoritettu tarkastelu DCA-sopimuksessa mainittuihin sääntöihin tekee selväksi sen, että sopimuksen sisältämien määräysten kokonaisvaltainen ymmärtäminen, saati soveltaminen käytännössä, edellyttää myös Nato SOFAn sisältämien määräysten tuntemusta. DCA-sopimuksen johdantotekstissäkin on kuitenkin tunnistettu osapuolia yhtä lailla velvoittavan Nato SOFAn olemassaolo ja velvoittavuus.[419] Pidättäydytään tästä syystä siis tekemästä pidemmälle vieviä johtopäätöksiä DCA-sopimuksen turvallisuustoimia sisältävien määräysten tulkinnasta ja keskitytään johtopäätöksissä näiden osalta tutkimuksen keskiössä olevaan vierailevien joukkojen oikeudellisen aseman perustasoon. Tämän lisäksi, kuten joukkojen maahantulon tarkastelun yhteydessäkin todettiin, on DCA-sopimuksen toimeenpano vielä kirjoitushetkellä kesken ja tästä syystä tarkempi pohdinta saattaa olla jossain määrin ennakoitua. DCA-sopimuksen erilliset järjestelyt kuitenkin koskevat Puolustusministeriön tiedotteen mukaan myös joukkojen turvallisuusjärjestelyjä.[420]

---

[418] HE 58/2024 vp, s. 169–170 ja PeVL 28/2024 vp, s. 6–7 (kappale 24).
[419] Vrt. SopS 79/2024, s. 3.
[420] Vrt. Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 2.3.2025]. On tietysti oma asiansa, julkaistaanko näitä ”turvallisuuden järjestämistä” koskevia ”toimintamalleja” tai ”järjestelyasiakirjoja” samalla tavalla kuin esimerkiksi Ruotsin ja Naton kanssa laaditut isäntämaatukea koskevat järjestelyt on julkaistu (ks. esim. yhteisymmärryspöytäkirjojen julkaisusta Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 33, 35–36).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tutkimuksen lähtökohdista, tavoitteista ja rajauksista

Sotilaallinen liittoutuminen on ollut monessakin suhteessa käänteentekevä muutos Suomen puolustuspolitiikan kannalta. Tämä on luonnollisesti huomioitu myös tuoreimmassa vuoden 2024 puolustusselonteossa, jonka johdantotekstissäkin jo todetaan Suomen puolustusratkaisun nykyisin perustuvan vahvan kansallisen puolustuskyvyn lisäksi myös Naton yhteiseen puolustukseen.[421] Liittoutuminen on siis täysimääräistä ja kansainvälinen toiminta Naton jäsenvaltioiden kesken nykyisin arkipäivää. Tämä lähtöasetelma omalta osaltaan toimi eräänlaisena katalyyttinä myös tälle tutkimukselle, sotilaallisen liittoutumisen myötä lisääntyneen kansainvälisen toiminnan epäilemättä lisätessä myös Puolustusvoimien kansainvälistä harjoitustoimintaa.

Nato-jäsenyys on tarkoittanut Suomelle myös uusien kansainvälisten velvoitteiden ja sitoumusten omaksumista. Käytännössä näillä tarkoitetaan sellaisia Naton toiminnan kannalta välttämättömiä kansainvälisiä sopimuksia ja asiakirjoja, niin sanottua *Nato acquis'ta*, joihin kaikkien jäsenvaltioiden edellytetään sitoutuvan. Yksi ja kenties merkittävin näistä Nato acquis´hin sisältyvistä oikeudellisesti sitovista valtiosopimuksista on Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus eli niin sanottu Nato SOFA (SopS 24/2024), joka käytännössä määrittää liittouman jäsenvaltioiden joukkojen oikeudellisen aseman perustason niiden toimiessa toisten jäsenvaltioiden alueella.[422] Tämä on myös kansainvälisessä oikeuden näkökulmasta niin vieraileviien joukkojen oikeudessa kuin Naton piirissäkin laajalti hyväksytyin ja tyypillisin menetelmä joukkojen oikeudellisen aseman määrittämiseen. Keskeisimmän oikeuskirjallisuuden osalta muun muassa *Fleck* onkin yleistänyt SOFAn luonteen, todeten sen olevan "…hyvä kompromissi lippuvaltioperiaatteen ensisijaisuuden sekä alueellisen täysivaltaisuuden välillä."[423] Kyseessä on siis liittouman toiminnan kannalta eräänlainen "joukkojen oikeudelliset pelisäännöt" määrittävä sopimus, joskin paikoin varsin yleisluonteinen sellainen.

Nato SOFAn lisäksi Suomi laatinut Yhdysvaltain kanssa kahdenvälisen puolustusyhteistyösopimuksen (DCA-sopimus). Kyseessä on Nato SOFAn rinnalle, tai näkökulmasta riippuen SOFAn perusteiden päälle, erillisenä järjestelynä nimenomaan Yhdysvaltain joukkojen toimintaa

[421] Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 14. Ks. myös Honkanen 2023, s. 9.
[422] Ks. HE 315/2022 vp, s. 25. Vrt. myös Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 12, Honkanen 2023, s. 11 ja HE 90/2023 vp, s. 1.
[423] Fleck 2018, s. 3–5. Huom. Vieraileviien joukkojen piirissä joukkojen oikeudellinen asema määritetään usein yleisesti SOFA-sopimuksella. Naton piirissä tämä sopimus on Nato SOFA.

Suomessa ohjaava ja osin myös niiden oikeudellisen aseman määrittävä sopimus. Sopimuksella on annettu Yhdysvaltain joukoille muihin Nato-liittolaisiin verrattuna joitakin pidemmälle ulottuvia oikeuksia, jotka tulee Nato SOFAn ohella kyetä huomioimaan myös käytännön toiminnassa.[424] DCA-sopimukseen verrattuna Nato SOFA on kuitenkin sovellusalaltaan laaja-alaisempi, sen kuitenkin määrittäessä Naton piirissä *joukkojen oikeudellisen aseman perustason* lähtökohtaisesti kaikissa tilanteissa – myös DCA-sopimusta sovellettaessa.[425] Juuri tästä syystä tutkimuksessa suoritetun tarkastelun painopiste on ollut nimenomaan Nato SOFAssa ja sen määräyksissä. Tämän ohella on myös suoritettu lyhyesti vertailua DCA-sopimukseen ja joihinkin sen määräyksiin kokonaisvaltaisemman kuvan rakentamiseksi tutkimusaihetta koskien. DCA-sopimukseen liittyvä tarkastelu on kuitenkin ollut tämän tutkimuksen piirissä lähinnä pohdintaa, johtuen sopimuksen keskeisten määräysten toimeenpanon julkilausutusta tilanteesta[426].

Yksi tällaisen ”tavanomaistuneen” ja ”rutinoituneen” kansainvälisen harjoitustoiminnan seuraus on aiempaan verrattuna entistä useammin ulkomaisille joukoille annettavan isäntämaatuki niiden toimiessa Suomessa.[427] Tässä suhteessa on hyvä huomioida se tapa, miten Suomessa tällaista isäntämaatukea tyypillisesti suunnitellaan ja toimeenpannaan. Esimerkiksi harjoitustapahtuman yhteydessä annettavan tuen järjestelyistä vastaava joukko saattaa toteuttaa tukeen liittyviä valmisteluja varsin itsenäisestikin – toki puolustushaaraesikuntiensa ohjauksessa.[428] Kuten tutkimuksessa jo useasti todettiinkin, näihin isäntämaatuen järjestelyihin liittyy käytännönläheisten valmisteluiden lisäksi myös eräänlainen ”oikeudellinen ulottuvuus”, johon erikseen rajattujen kokonaisuuksien osalta tutkimuksessa keskityttiin. Tämän lisäksi isäntämaatukeen näyttäisi varsin universaalisti liittyvän periaate mahdollisten erimielisyyksien ja epäselvyyksien selvittämisestä ”mahdollisimman alhaisella tasolla”.[429] Käytännön toiminnassa tämä

---

[424] Ks. SopS 70/2024.

[425] Vrt. Ibid., s. 3 (ks. johdantoteksti). Ks. myös HE 58/2024 vp, s. 6. Hallituksen esityksessä DCA-sopimuksen voimaan saattamisesta on yksiselitteisesti todettu, että ” Yhteistyössä Yhdysvaltojen kanssa puolustusyhteistyösopimuksia ja Nato SOFAa sovelletaan rinnakkain.”.

[426] Vrt. Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 3.3.2025]. Ks. myös Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 44.

[427] Vrt. Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 72–73. Ks. myös Puolustusvoimat 2025b, kohta: Etusivu – Ajankohtaista – Puolustusvoimain komentajan puhe 251. valtakunnallisen maanpuolustuskurssin avajaisissa 20.1.2025. [Viitattu: 26.1.2025]. Puolustusvoimain komentaja *kenraali Janne Jaakkola* on maanpuolustuskurssin avajaispuheessaan mm. todennut, että ”Kykyä ja valmiuksia tuen antamiseen ja vastaanottamiseen on kehitettävä koko valtionhallinnossa. Harjoittelu on osa valmiuden kehittämistä.”. Kansainvälisen harjoitustoiminnan yhteydessä annettavan isäntämaatuen voi hyvin katsoa lukeutuvan osaksi tätä kokonaisuutta.

[428] Vrt. Öblom, et al. 2023, s. 48–51. Ks. myös Leppänen 2017, s. 18–19.

[429] Vrt. Nato AJP-4.3 2021, s. 7. Ks. myös esim. SopS 39/2022, s. 9 (kappale 16) ja SopS 82/2014, s. 15 (kappale 11.2).

näyttäytyy, myös henkilökohtaisiin kokemuksiini perustuen, isäntäjoukon viranomaisen näkökulmasta eräänlaisena ”neuvontavelvollisuutena” tukea vastaanottavalle vierailevalle joukolle – tarvittaessa myös oikeudellisissa ja toimivaltuuskysymyksissä.

Tästä näkökulmasta katsottuna isäntämaatuen järjestämisessä ja suunnittelussa voidaan edellyttää isäntäjoukon sotilasviranomaiselta riittävää isäntämaatukea ohjaavien oikeudellisten perusteiden tuntemusta. Tämä olikin osaltaan tutkimuksen yhtenä tavoitteena; luoda kokonaisvaltainen käsitys näistä oikeusperusteista ja systematisoida tätä kokonaisuutta. Oman haasteensa tähän systematisointityöhön loi näiden oikeusperusteiden tietynlainen pirstaleisuus, niiden pohjautuessa osaltaan sekä kansainväliseen, että valtion sisäiseen oikeuteen. Varsin keskeistä osaa näistä ”isäntämaatuen oikeuslähteistä” koskee myös se tosiasia, etteivät ne oikeudellisesta luonteestaan huolimatta ole millään tavoin normatiivisesti sitovia ja ovat näin ollen eräänlaista *soft law´ta*.[430] Näiden lisäksi nämä sotilaalliseen liittoutumiseen liittyvät uudet kansainväliset velvoitteet sisältävät myös kansallisen julkisoikeuden näkökulmasta hyvin uudentyyppisiä velvoitteita, jollaisista ei juurikaan ole aiempaa tai täysin vastaavaa kokemusta.[431] Tästä syystä erityisesti julkisoikeudellisesta näkökulmasta myös täysivaltaisuuteen ja valtiosääntöisyyteen liittyvät tarkastelunäkökulmat katsottiin tarpeellisiksi toteuttaa tutkimuksessa.

Näistä lähtökohdista tutkimukseen asetettiin seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Mistä isäntämaatuen oikeudelliset perusteet muodostuvat?
2. Miten nämä ohjaavat isäntämaatuen järjestämisen ja Puolustusvoimien viranomaistoimivaltuuksien kannalta joukkojen maahantulon ja turvallisuuden järjestelyiden toteutusta?
3. Miten nämä perusteet asemoituvat Suomen valtiosääntöjärjestelmään ja miten valtiollisen suvereniteetin ja perustuslain täysivaltaisuussäännöksen toteutuminen tulee huomioida isäntämaatuen järjestelyitä ohjaavia määräyksiä tulkittaessa?

---

[430] *Soft law´lla* viitataan erityisesti isäntämaatukea koskeviin järjestelyihin – yhteisymmärryspöytäkirjoihin ja teknisiin järjestelyasiakirjoihin.

[431] Vrt. esim. PeVL 6/1997 vp, s. 2, PeVL 28/2024 vp, s. 6–7 (kappale 24), HE 58/2024 vp, s. 161 ja HE 90/2023 vp, s. 142–145. Kuten tutkimuksessa on useasti todettu, esimerkiksi PfP SOFA -sopimukseen verrattuna varsinainen Nato SOFA on sovelluksiltaan huomattavasti kokonaisvaltaisempi ja vaikutuksiltaan näin erilainen suhteessa esimerkiksi perustuslakiin. Tämä kävi erityisen selväksi mm. turvallisuustoimia koskeneen tarkastelun yhteydessä, johon liittyen esim. Nato SOFAn voimaansaattamista koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen sisältävän sellaisia määräyksiä, jollaisista ei ole aiempaa ja täysin vastaavaa arviokäytäntöä (esim. Prümin sopimukseen verrattuna).

Näihin päätutkimuskysymyksiin vastaamista pyrittiin tukemaan vastaamalla myös sellaisiin apukysymyksiin, kuin ”*Millä menettelyillä Puolustusvoimien kansainvälisestä harjoitustoiminnasta ja siihen liittyvästä isäntämaatuesta sovitaan?*”, ”*Miten joukkojen maahantuloa ja sotilasalueiden turvallisuustoimintaa ohjaavaa sääntelyä tulisi tulkita?*”, ”*Miten valtion täysivaltaisuus huomioidaan viranomaistoimivaltuuksia sisältävästä isäntämaatuesta sovittaessa?*” ja ”*Mitä isäntämaatuen suunnitteluvastuullisen tulisi tästä oikeudellisesta kokonaisuudesta ymmärtää?*”. Kokonaisuudessaan tutkimuksessa oli siis kyse näiden isäntämaatukea ohjaavien oikeusperusteiden tunnistamisesta ja systematisoinnista sekä erikseen määriteltyjen tarkastelukohteiden (joukkojen maahantulo ja turvallisuus) osalta perehtymisestä siihen, miten näitä oikeusperusteita tulisi käytännössä tulkita.

Oikeuslähteiden moninaisuuden vuoksi tutkimuksessa nähtiin tärkeäksi lähteä liikkeelle siitä, että esiteltiin tarvittavat teoreettiset lähtökohdat niin kansainvälisen kuin kansallisen oikeusjärjestyksen piiristä lähtöisin olevien oikeussääntöjen tulkitsemiseksi (vrt. *valistunut oikeuspositivismi*). Tässä suhteessa ei siis sinänsä ollut välttämättä kyse puhtaasti sellaisesta julkisoikeudellisesta tutkimuksesta, joka vahvasti metodissaan nojaa yksinomaan lainoppiin ja sen esittelyyn keskeisenä menetelmänä. Lainoppi on tutkimuksessa toki voimassa olevaa oikeutta systematisoivana ja tulkitsevana metodina vahvasti läsnä, joskin näiden Nato-jäsenyyden myötä uusien kansainvälisten velvoitteiden sisältämien oikeussääntöjen läsnäolo varmasti edellyttikin juuri oikeuspositivismin kaltaisen tulkintalähtökohdan määrittelyä. Lainopillista doktriinia käytettiinkin näin ICJ:n perussäännön 38 artiklan 1(d) kohtaan viitaten oikeussääntöjen löytämisen apuvälineenä. Tärkeää näiden eri oikeusjärjestyksistä peräisin olevien määräysten tulkinnassa onkin erottaa niiden velvoittavuus ja etusijaisuus toisiinsa nähden sekä tarvittavissa määrin ymmärtää sitä prosessia, miten näitä velvoitteita implementoidaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tällä perusteella nyt esiteltävät johtopäätökset ovat oikeuspositivismin hengessä luonteeltaan nimenomaan *de lege lata* -tyyppistä, vallitsevia oikeussääntöjä tulkitsevaa ja näiden perusteella toteavaa oikeuden tulkintaa[432].

Näistä lähtökohdista tutkimuksessa oli mahdollista ryhtyä avaamaan tarvittavin osin kansainvälisen oikeuden luonnetta ja toimintamekanismeja sekä sitä kokonaisuutta, josta isäntämaatuen oikeuslähteet tosiasiallisesti muodostuvat. Tämän kokonaisuuden avaaminen verrattain ”oppikirjamaisesti” oli nähdäkseni tarpeellista erityisesti kahdesta syystä. Ensimmäinen näistä

[432] Vrt. esim. Hernández 2024, s.169–170. Oikeuspositivismi keskittyy nimenomaan voimassa oleviin ja ”sallittuihin” oikeuslähteisiin, eikä keskity arvioimaan oikeuden ”moraalisia” tai ”eettisiä” ulottuvuuksia. Näin ollen oikeutta tulkitaan ”sellaisena kuin se on” eli *lex lata* – ei siis ”sellaisena kuin sen toivottaisiin olevan” eli *lex ferenda*.

liittyy kansainvälisten velvoitteiden osalta siihen, miten muun muassa Nato SOFAa esimerkkinä käyttäen, jotkin sopimuksen sisältämät määräykset on saatettu Suomessa voimaan lailla suoraan sellaisinaan. Tämän tunnistaminen tulkintojen tekemisen kannalta on tärkeää.[433] Lisäksi vieraillevien joukkojen oikeuteen liittyy joitakin sellaisia kansainvälisen tapaoikeuden periaatteita, joiden ymmärtäminen tutkimuksen kontekstissa on niin ikään argumentaation onnistumisen edellytys.[434] Toinen syy edellä kuvattujen kokonaisuuksien avaamiselle tutkimuksessa liittyy sen sijaan isäntämaatuen järjestämistä koskeviin ”oikeuslähteisiin”. Varsin keskeisen osan näistä muodostaa kuitenkin Puolustusvoimien harjoitussuunnittelussakin useasti käytettävät ”isäntämaatukea koskevat oikeudelliset järjestelyt”, jotka toki viranomaisen toiminnan kannalta ovat keskeisiä sopimisen välineitä, mutta oikeudellisesti kuitenkin osapuolia sitomattomia.[435] Näiden roolin tunnistaminen isäntämaatuesta sovittaessa suhteessa aidosti normatiivisesti velvoittaviin oikeuslähteisiin on niin ikään viranomaistoiminnan lainmukaisuuden kannalta kriittistä. Viranomaisen toiminnan tulee kuitenkin perustuslaillisestikin perustua lakiin[436].

Erillisten tarkastelukohteiden rajaaminen tyypillisten isäntämaatuen järjestelyiden sekä esimerkiksi Nato SOFAn piiristä osoittautui kuitenkin verrattain haasteelliseksi, molempien kattaessa kansainväliseen sotilaalliseen toimintaan liittyen erilaisia aihekokonaisuuksia hyvin laajalti. Jonkinlainen rajaus tutkimukseen oli kuitenkin tehtävä, sillä edes kaksoisopinnäytteen mukanaan tuomat tutkimuksen laajuuteen liittyvät ”vapaudet” eivät millään olisi mahdollistaneet esimerkiksi jonkin tyypillisen isäntämaatukiasiakirjan tai Nato SOFAn oikeudellista läpikäyntiä kokonaan. Tutkimuksessa päädyttiin näin rajaamaan varsinaiset ”oikeudelliset tarkastelukohteet” koskemaan osin nimenomaan Puolustusvoimien viranomaistoimivaltuuksia käsitteleviä kokonaisuuksia, eli joukkojen maahantuloon sekä joukkojen turvallisuuteen liittyviä järjestelyitä. Tätä rajausta voidaan perustella myös sillä, että kyseiset aihekokonaisuudet liittyvät olen-

[433] Vrt. juuri esimerkkinä viitattu Nato SOFA (SopS 24/2024) sekä sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta annetussa laissa (124/2024).
[434] Vrt. Fleck 2018, s. 4, 86 ja Lazareff 1971, s. 11–18. Keskeisessä oikeuskirjallisuudessakin on mainittu juuri nämä kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet erityisesti vieraillevien joukkojen oikeudessa sovellettavina periaatteina.
[435] Vrt. esim. HE 90/2023 vp, s. 32, SopS 82/2014, SopS 35/2022 ja SopS 39/2022. Ks. myös esim. Cotigâ 2018, s. 50. Esimerkiksi *Cotigâ* mainitsee, miten kyseisten ”isäntämaatukiasiakirjojen” käyttö isäntämaatuen suunnittelussa on olennaista tuen onnistumisen kannalta. Muut viitteistä, ts. Nato SOFAn voimaansaattamislain esityöt sekä pysyväisluonteiset isäntämaatukiasiakirjat, kaikki painottavat tahollaan ko. asiakirjojen olevan oikeudellisesti sitomattomia.
[436] Vrt. esim. perustuslain 2 ja 124 §.

naisesti tapauskohtaiseen isäntämaatuen suunnitteluun ja siitä sopimiseen sekä ovat omina kokonaisuuksinaan sisällytetty myös esimerkiksi Nato SOFAan.[437] Tällainen ”toimivaltuuskytkentä” ulottuu siis aina kansainvälisistä velvoitteista kansallisen lainsäädäntöön ja isäntämaatukea koskevien asiakirjojen kautta aina käytännön toimista sopimiseen. Nämä kokonaisuudet ovat myös kokemuksieni mukaan niitä, joihin liittyvää ”viranomaisneuvontaa” ja yhteensovittamistyötä saa toimivaltuuskysymysten osalta toteuttaa isäntäjoukon edustajan näkökulmasta kenties jopa eniten.

6.2 Isäntämaatuen oikeudelliset perusteet ja oikeuslähteet

6.2.1 Velvoittavia sopimuksia ja ei-sitovia ”oikeudellisia järjestelyitä”

Kysymykseen siitä, mistä oikeuslähteistä isäntämaatuen oikeudelliset perusteet muodostuvat, voidaan vastata ytimekkäästi siteeraamalla Naton isäntämaatukidoktriinia.[438] Käytännössä nämä oikeusperusteet voidaan kuitenkin katsoa jakautuvan kahteen kategoriaan – oikeudellisesti sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja oikeudellisesti sitomattomiin isäntämaatukea koskevista järjestelyihin. Kategorioista ensimmäinen käsittää käytännössä kansainvälistä sotilaallista toimintaa ohjaavat keskeisimmät kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet, eli lippuvaltioperiaatteen sekä aluevaltion toimivallan ja suvereniteetin. Lisäksi kansainvälisen oikeuden piiriin lukeutuu Suomea velvoittavat tuen antamisen kannalta keskeiset valtiosopimukset, joista keskeisimpiä ovat Pohjois-Atlantin sopimus, Nato SOFA sekä Yhdysvaltain kanssa bilateraalina järjestelynä DCA-sopimus. Jälkimmäiseen kategoriaan sen sijaan kuuluvat kaikki sellaiset isäntämaatukea koskevat järjestelyt, jotka perustuvat sitovien velvoitteiden sääntöjen noudattamiseen ja ovat toki luonteeltaan oikeudellisia järjestelyitä, mutta ovat kuitenkin käytännössä oikeudellisesti sitomattomia.[439]

Erityisesti Naton piirissä tapahtuvassa toiminnassa on näistä kansainvälisistä velvoitteista syytä ymmärtää se, miten kaikki puolustusliiton toiminta, mukaan lukien ”tavanomainen” harjoitustoiminta, on johdettavissa niistä periaatteista, jota sisältyvät Pohjois-Atlantin sopimukseen ja sitä kautta edelleen YK:n peruskirjan 51 artiklan kollektiivisen puolustuksen oikeuteen. Tätä

[437] Ks. esim. Nato AJP-4.3 2021 (liitteet B ja D), SopS 24/2024 vp (III artikla ja VII artikla 10 kappale) ja esim. SopS 39/2022 (kappaleet 6 ja 10). Naton isäntämaatukidoktriinissa on esitetty mallipohja isäntämaatukea koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta ja teknisestä järjestelyasiakirjasta. Näistä esim. yhteisymmärryspöytäkirjan mallissa on ohjeistettu sopimaan esim. joukkojen suojaamisen järjestelyistä. Tosielämän esimerkkinä tällaisesta voidaan pitää mm. Suomen ja Ruotsin välisestä isäntämaatukea koskevaa yhteisymmärryspöytäkirjaa, jossa joukkojen suojaamisen lisäksi sovittu myös joukkojen maahantulon järjestelyistä.
[438] Ks. Nato AJP-4.3 2021, s. 5–6.
[439] Vrt. kuvio 1 (s. 61). Ks. myös HE 90/2023 vp, s. 32.

kautta Nato SOFA voidaan nähdä oikeudellisena edellytyksenä puolustusliiton toiminnalle ja isäntämaatuki tämän yhteisen puolustuksen päämääriä mahdollistavana toimintana. Liittouman joukoilla tulee kuitenkin olla edellytykset toimia toisten jäsenvaltioiden alueella ja näihin valtiosopimuksiin perustuen tällaiselle toiminnalle on löydettävissä oikeutus. Oikeuspositivismin silmin nämä kansainväliset velvoitteet ovat myös juuri niitä sellaisia oikeuslähteitä, jotka sisältävät velvoittavia oikeussääntöjä.

Isäntämaatukijärjestelyillä sen sijaan viitataan nimensä mukaisesti isäntämaatukea koskeviin asiakirjoihin – tyypillisesti yhteisymmärryspöytäkirjoihin ja teknisiin järjestelyasiakirjoihin.[440] Näissä asiakirjoissa käsitellään luonteeltaan esimerkiksi harjoitustapahtuman yhteydessä annettavaa isäntämaatukea koskevia oikeudellisia kysymyksiä, mutta tosiasiassa eivät ole velvoittavia oikeussääntöjä sisältäviä.[441] Harhaanjohtavaa asiasta voi tehdä se, että harjoitustoiminnan valmistelun yhteydessä tällaisiin isäntämaatukiasiakirjoihin saatetaan viitata niin sanottuina ”harjoituksen oikeudellisina asiakirjoina” ja oikeuskirjallisuudessa näistä asiakirjoista saatetaan jopa harhaanjohtavasti käyttää nimitystä ”isäntämaatukisopimus”.[442] Mahdollisten väärinkäsitysten vuoksi saattaisi olla parempi viitata näihin järjestelyihin yksinomaan ”asiakirjoina” tai ”järjestelyinä” sen sijaan, että puhuttaisiin ”sopimuksista”. Näillä on kuitenkin, osin edeltäviinkin perusteluihin pohjaten, kansainvälisoikeudellisesti varsin merkitsevä ero keskenään.[443] Isäntämaatuen järjestelyiden osin oikeudelliseen luonteen vuoksi on toki mahdollista, että asiaan tarkemmin perehtymättä saatetaan olettaa kyseisten asiakirjojen olevan jollakin tavoin oikeudellisesti sitovia. Näin asia ei kuitenkaan ole ja tämä entisestään korostaa sitä argumenttia, jonka mukaan isäntämaatuen suunnittelijan tulee todella tuntea esimerkiksi Nato SOFAan sisältyvät määräykset ja osata soveltaa niitä käytännössä ”sallitulla tavalla”.

Tämän perusteella voidaan tietysti esittää kysymys siitä, mikä näiden isäntämaatuen järjestelyjen rooli sitten on, jos niillä ei ole valtiosopimusten kaltaista velvoittavaa vaikutusta. Tavallaan tällaisilla järjestelyillä voi ajatella olevan juuri sellainen rooli, kuin vastaavilla asiakirjoilla tyypillisesti tavataan valtioiden välisessä yhteistoiminnassa olevan. Tavoitteena on päästä nimenomaan *yhteisymmärrykseen* esimerkiksi toimintatavoista ja tarvittaessa yksityiskohtaisistakin

[440] Ks. esim. Nato AJP-4.3 2021, s. 4.
[441] Vrt. Dixon 2013, s. 25 ja Hakapää 2010, s. 25–26. Soft law ei kuulu ICJ:n määritelmän mukaan sitovien oikeuslähteiden joukkoon.
[442] Ks. Leppänen 2017, s. 18 ja esim. Fleck 2018, s. 730–731.
[443] Ks. esim. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, liite 16 (valtiosopimussanasto). Esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjoissa ja valtiosopimuksissa käytettävä sanasto poikkeaa tosistaan olennaisesti eikä näistä tule sekoittaa keskenään.

järjestelyistä. *Ulkoministeriön valtiosopimusoppaan* mukaan tällaista asiakirjaa voidaan joissain tilanteissa käyttää jopa valtiosopimuksen yhteydessä ”tulkintaohjeen” merkityksessä.[444] Tämä osaltaan tukee sitä tutkimuksen keskeisimmänkin oikeuskirjallisuuden piirissä esitettyä näkemystä, jonka mukaan tällaisilla isäntämaatukiasiakirjoilla voidaan ikään kuin tapauskohtaisesti sopia määrätyistä isäntämaatukea koskevista kokonaisuuksista, joita koskee myös Nato SOFAn määräykset.[445] Kyse on siis luonteeltaan eräänlaisesta viranomaisen hallinnollisesta järjestelystä toisen valtion viranomaisen kanssa. Toisaalta on tyystin oma asiansa, kuinka tarkasti näissä isäntämaatukiasiakirjoissa halutaan kulloinkin sovellettavia SOFA-määräyksiä tapauskohtaisesti tulkita.

Toisaalta mikään oikeussääntö ei suoraan velvoita tekemään vastaavanlaisia isäntämaatukiasiakirjoja ja periaatteessa isäntämaatuki varmaan voitaisiin järjestääkin perustuen pelkästään valtiosopimusten määräyksiin. Käytännössä näillä isäntämaatukiasiakirjoilla on kuitenkin viranomaisen kannalta varsin oleellinen merkitys yksityiskohtien sopimisessa ennalta lähettäjävaltion joukon kanssa ja kyseisten asiakirjojen laatiminen on Naton piirissä yleisesti hyväksytty toimintatapa.[446] Isäntämaatuesta ja siihen liittyvistä kokonaisuuksista sopiminen erillisellä asiakirjalla on mainittu myös lainsäätäjän toimesta joidenkin Puolustusvoimien toimintaa koskevien säädösten esitöissä.[447] Viranomaisen toiminnan kannalta voinee näin ollen todeta, että on yleisen käytännön ja hyvän tavan mukaista, että tällainen isäntämaatukiasiakirja, esimerkiksi yhteisymmärrys- tai tekninen järjestelyasiakirja, laaditaan kutakin harjoitustapahtumaa kohden tai sitten sellainen määritetään pysyväisluonteisesti laadittujen asiakirjojen joukosta.

Tällaisen isäntämaan ja lähettäjävaltion viranomaisen välillä tapahtuvan ennakkosopimisen voisi myös katsoa edistävän käytännössä Nato SOFAan sisältyvää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta.[448] Tämä etenkin silloin, jos isäntämaatukiasiakirjalla katsotaan olevan esimerkiksi sovittavan asiakokonaisuuden suhteen, vaikkapa esimerkiksi turvallisuusjärjestelyihin liittyen, tätä koskevia SOFA-sääntöjä tulkitseva ja yhteisiä menettelytapoja määrittelevä rooli. Tätä kautta tuen suunnittelussa on todella mahdollista myös huomioida kontekstisidonnaisesti myös vastaanottajavaltion lainsäädännön velvoitteet.

---

[444] Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, liite 16 (valtiosopimussanasto).
[445] Esim. Fleck 2018, s. 730–731. Tällaisia kokonaisuuksia ovat juuri esimerkiksi maahantulo ja joukkojen suojaaminen.
[446] Vrt. Fleck 2018, s. 730–731, Nato AJP-4.3 2021, s. 1–7 ja HE 90/2023 vp, s. 32.
[447] Esim. HE 38/2000 vp, s. 27 ja HE 19/1997 vp, s. 7.
[448] Ks. esim. HE 90/2023 vp, s. 40. Nato SOFAn esitöissä lausutaan esim. seuraavasti: ”…II artiklan mukaisesti lähettäjävaltion tulee kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä. Suomen viranomaisten tulee käytännössä tiedottaa riittävällä tavalla lähettäjävaltion viranomaisia lainsäädännön sisällöstä, jotta nämä voivat toimia mainitun velvoitteen mukaisesti.”.

6.2.2 Lisäperusteena harjoitustoiminnasta päättäminen

Eräänlaisena oikeusperusteena isäntämaatuen toteutukselle voidaan pitää myös päätöksentekoa Suomen osallistumisesta kansainväliseen harjoitustoimintaan. Tämä liittyy kuitenkin oleellisesti toiminnan lainmukaisuuteen sekä osaltaan myös täysivaltaisuuden toteutumiseen. Nykyisellään ”tavanomainen” kansainvälinen harjoitustoiminta lukeutuu kiinteäksi osaksi Puolustusvoimien tehtäviä. Tästä huolimatta on tärkeää tunnistaa se menettelytapa, miten tällaisen harjoitustoiminnan toteutuksesta kansallisesti päätetään sekä ymmärtää, että tällaisesta harjoitustoiminnasta päättäminen on luonteeltaan lopulta poliittista. Käytännössä kansainvälisestä harjoitustoiminnasta päättäminen voidaan tiivistäen todeta tapahtuvan *Puolustusvoimien viranomaisvalmisteluun ja esityksiin perustuen TP-UTVA:n linjausten mukaisesti Puolustusministeriön päätöksellä*.[449] Isäntämaatuen valmistelu osana harjoitustoiminnan kokonaisvaltaista suunnittelua tulee siis pohjautua lopulta tähän päätöksentekoon.

Toisaalta joihinkin Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin, jotka osaltaan sisältävät esimerkiksi operatiivisten ja valmiudellisten tehtävien lisäksi myös harjoitustoimintaa, voi liittyä edellistä ”säännellympi” päätöksentekomenettely. Tämän näkemys pohjautuu erityisesti siihen, miten esimerkiksi Romanian Air Shielding -tehtävän päätöksenteko pohjautui kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaiseen mahdolliseen voimakeinojen käytön tarpeeseen sekä 5 kohdan mukaiseen toiminnan ulko- ja turvallisuuspoliittiseen merkittävyyteen.[450] Tällaisten Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävien voi olettaa olevan olennainen osa Puolustusvoimien toimintaa myös tulevaisuudessa, joten kyseisen kaltainen päätöksentekomenettely tuskin jää mitenkään poikkeukselliseksi. Isäntämaatuen järjestämisen kannalta onkin tärkeää havainnoida, millaisesta toimesta kussakin harjoitustoimintaa sisältävässä tapahtumassa on kyse, jotta isäntäjoukon suunnittelijan näkökulmasta yhtäältä ymmärrettäisiin harjoituksen toimeenpanopäätöksen merkitys harjoituksen suunnittelun kannalta ja toisaalta, mihin tukitoimien toteuttaminen osana harjoitustoimintaa lakisääteisesti perustuu. Tähän menettelyyn

[449] Vrt. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78, s. 45. Ks. myös esim. Puolustusministeriö 2023b, kohta Etusivu – Ajankohtaistaa – Tiedotteet ja uutiset – Tiedotearkisto – Tiedotteet 2023 – Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön vuonna 2024. [Viitattu 3.3.2024].
[450] VN päätös PLM/2024/40 (ks. liite 1).

ei myöskään vaikuttaisi kohdistuvan erityisiä muutoksia Nato-jäsenyyden osoittamien säädösmuutostarpeiden kautta[451].

6.3 Joukkojen maahantulon järjestelyt osana isäntämaatukea

6.3.1 Nato SOFA ja aluevalvontalaki oikeudellisena perustasona

Tutkimuksessa suoritettua joukkojen maahantulon tarkastelua lähestyttiin tutkimuksen tavoitteiden mukaisesti Puolustusvoimien viranomaistoimivaltuuksien näkökulmasta. Käytännössä tarkastelu liittyi siis siihen, mitä aluevalvontalaissa ja vastaavassa aluevalvonta-asetuksessa on ulkomaisten joukkojen maahantulosta, esimerkiksi juuri sotilaalliseen harjoitukseen, säädetty. Tätä sääntelyä vastaa osaltaan kansainvälisenä velvoitteena taas se, mitä esimerkiksi Nato SOFAn III artiklassa ollaan jäsenvaltioiden joukkojen maahantulosta ja sen edellytyksistä säädetty. Maahantuloon liittyvä tarkastelu rajattiin näin koskemaan nimenomaan maahantulon luvanvaraisuutta ja lähettäjävaltion joukon maahantulon edellytyksiä. Tämä on niin ikään yksi niistä kokonaisuuksista, joihin liittyen myös isäntämaatuen suunnittelussa saa kokemuksieni perusteella käydä vuoropuhelua maahan saapuvan vierailevan joukon kanssa, toki yhteistoiminnassa vastuullisen rajaviranomaisen kanssa. Tämä kokemus toisaalta kuvastaa hyvin myös sitä menettelytapaa, johon Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissäkin viitataan viranomaistoiminnan vaikutusarvioinnin yhteydessä[452].

Käytännössä Nato SOFAn määräykset joukkojen maahantulosta voidaan kiteyttää siihen, mitä sopimuksen johdanto-osiossa on asian suhteen todettu – joukon maahantulo perustuu kaikissa tilanteissa vastaanottajavaltion suostumukseen.[453] Tämän voisi katsoa toteuttavan Nato SOFAn eräänlaista ”kompromissiroolia” lippuvaltioperiaatteen ja valtion täysivaltaisuuden välillä nimenomaan täysivaltaisuuden toteutumisen kannalta. Tämän suostumuksen antamisesta voidaan taas ajatella olleen säädetty kansallisesti nimenomaan aluevalvontalaissa, jonka 9 §:ssä määrätään esimerkiksi vieraan valtion joukon luvanvaraisuudesta osallistua sotilaalliseen harjoituk-

[451] Vrt. HE 6/2025 vp, s. 15–16, 19–22, 28, 61. Nato-jäsenyys vaikuttaa luonnollisesti myös Puolustusvoimien lakisääteisiin tehtäviin. Esitetyillä säädösmuutoksilla ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan merkittävää vaikutusta Puolustusvoimien rauhan ajan kansainvälistä harjoitustoimintaa ajatellen.
[452] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 40. Esityksessä on mainittu viranomaisen tarpeesta olla tarvittaessa suoraan yhteydessä Suomeen saapuvan vierailevan joukon kanssa. Tällaisessa tapauksessa Puolustusvoimien edustaja toimii yhteyshenkilönä.
[453] Ks. SopS 24/2024, s. 2.

seen. Merkittävä ja erityisesti myös sotilasviranomaisen isäntämaatuen järjestelyiden luvanvaraisuudessa huomioitava seikka on myös se, ettei Nato SOFA ole kyseisessä aluevalvontalain 4 tai 9 §:ssä tarkoitettu maahantuloon oikeuttava kansainvälinen sopimus[454].

Nato-jäsenyys on toisaalta aiheuttanut muutospaineita myös kansalliseen joukkojen maahantuloa koskevaan sääntelyyn. Näiden aluevalvontalakiin esitettyjen muutosten osalta on kuitenkin huomionarvoista, ettei esitetyillä muutoksilla vaikuttaisi olevan oikeudellisesti merkittävää vaikutusta ulkomaisten joukkojen maahantuloon nimenomaan kansainvälisen harjoitustoiminnan yhteydessä.[455] Joukon maahantulo sotilaalliseen harjoitukseen osallistumiseksi säilyisi näin ollen jatkossakin luvanvaraisena ja tällainen toimintatapa osaltaan toteuttaisi varsin säännellyllä tavalla Nato SOFAn johdanto-osioon sisältyvää vastaanottajavaltion suostumuksen periaatetta.

Kansainvälisten velvoitteiden osalta tarkastelussa keskityttiin pitkälti joukon maahantulon edellytyksiin sekä Nato SOFAn III artiklan 1 kappaleen mukaiseen maahan saapuvien joukkojen raja- ja maahantulotarkastusten kieltoon. Kyseisen SOFA-määräyksen mukaan lähettäjävaltion joukon tulee kuitenkin noudattaa ”…vastaanottajavaltion asettamia joukkojen tai niiden jäsenten saapumista ja lähtöä koskevia muodollisuuksia…”. Näillä *maahantulomuodollisuuksilla* voidaan oikeuskirjallisuuden perusteella katsoa olevan kaksi tavoitetta. Ensimmäinen näistä koskee sitä tapaa, jolla isäntämaa ylläpitää tilannekuvaa sen alueelle saapuvista joukoista. Toinen tavoite taas liittyy Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen mukaisen maahantulon ja siellä oleskelun edellytysten varmistamiseen ja tätä kautta sen varmistamiseen, että maahan saapuva sotilas todella kuuluu lähettäjävaltion asevoimiin ja maahan saapuvaan joukkoon.[456]

Näiden tavoitteiden osalta on luonnollisesti huomioitava keskeisessä oikeuskirjallisuudessa erityisesti *Fleckin* esittämä tuoreempi näkemys siitä, ettei EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisesti tällaisia ”maahantuloon liittyviä lisämuodollisuuksia” tyypillisesti ole SOFAn sovelluspiirissä asetettu.[457] Myös lainsäätäjä on lähestynyt Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä maahantuloa juuri näiden Schengen-sääntöjen ja Nato SOFAn rajatarkastuksen kiellon kautta.[458] Tästä huolimatta vastaanottajavaltiolla on Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen mukaan kaikissa tilanteissa oikeus pyytää lähettäjävaltion joukon jäsentä esittämään maahantulon

[454] Ks. esim. HE 90/2023 vp, s. 56.
[455] Vrt. HE 185/2024 vp, s. 40. Maahantulolupaa ei edellytettäisi, jos vieraan valtion joukko olisi saapumassa Suomeen sen avun vastaanottoa koskevaan pyyntöön perustuen tai sellaista yhteistoimintaa varten, ”…josta on päätetty kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain tai puolustusvoimista annetun lain nojalla.”. Kansainvälinen harjoitustoiminta rajautuu lähtökohtaisesti näiden kriteerien ulkopuolelle.
[456] Vrt. Lazareff 1971, s. 109–110 ja Fleck 2018, s. 152–153.
[457] Ks. Fleck 2018, s. 152–153.
[458] Vrt. esim. HE 90/2023 vp, s. 53.

edellytyksenä olevat matkustusasiakirjat. Schengen-sääntöjen noudattamisen ohella oikeuskirjallisuudesta on löydettävissä jossain määrin laajempi sisältömerkitys näille ”maahantulomuodollisuuksille”.

Voitaisiin ajatella, että tavallaan kyse on sanamuodoista. Nato SOFAan ja EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteeseen pohjaten ei siis voida puhua joukon maahantulon yhteydessä ”rajatarkastuksesta”, vaan kyseessä on nimenomaan tilannekuvan ylläpitämiseksi tähtäävä toimi. Tämän lisäksi tällainen maahantulon yhteydessä suoritettava ”varmistus” osaltaan voisi ajatella toteuttavan myös aluevalvontalain ja -asetuksen mukaista lupamenettelyä, kun vastaanottajavaltiolle annetaan mahdollisuus todentaa oikean joukon saapuneen maahan. Näin ollen isäntä- ja vierailevan joukon välillä tapahtuva yhteensovittamistyö korostuu tässäkin suhteessa isäntämaatuen järjestämisen kannalta, kun jo ennen maahan saapumista vierailevalle joukolle on kerrottava muun ohella myös aluevalvontalakiin liittyvistä maahantulon lupaedellytyksistä.[459] Tämän lisäksi myös nykymuotoisen aluevalvontalain esitöissä on edellytetty kansainvälisen harjoitustoiminnan yhteydessä lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välisen asiakirjan laatimista, jossa sovitaan myös maahantulon muodollisuuksista.[460] Tämän voisi hyvin ajatella toteutettavaksi isäntämaatukiasiakirjalla.

Kokonaisuutena voisikin perustella, että isäntämaatuen järjestäjällä tulee harjoituskohtaisesti olla sovellettavissa jokin määräävä isäntämaatukiasiakirja, jossa selvitetään, mitä tällainen ”maahantulomuodollisuus” tarkoittaa. Käytännössä tällä tavoin voisi katsoa toimittaneen myös tutkimuksessa tarkasteltujen isäntämaatukisopimusten kohdalla.[461] Nämä isäntämaatukiasiakirjat eivät tosin Nato SOFAan viittaamista tarkemmin kuitenkaan tee selväksi sitä, mihin tällaiset maahantulomuodollisuudet oikeudellisesti perustuvat. Tässä suhteessa voisi katsoa, että isäntämaatuen valmistelijan on tarvittaessa kyettävä avaamaan näitä perusteita vierailevalle joukolle. Tätä edellytetään erityisesti aluevalvontalain määräyksiin liittyen myös epäsuorasti Nato SOFAn II artiklan vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen kautta. Lakia on kuitenkin haastavaa kunnioittaa, jos sen sisältöä ei tunne ollenkaan.

[459] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 40. Tällainen isäntäjoukon “neuvontavelvollisuus” perustuu osaltaan myös Nato SOFAn II artiklan lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen toteuttamiseen käytännössä (vrt. tutkimuksen s. 52).
[460] HE 38/2000 vp, s. 27.
[461] Vrt. esim. SopS 35/2022 ja SopS 39/2022.

6.3.2 Täysivaltaisuudesta ja DCA-sopimukseen perustuvasta maahantulosta

Täysivaltaisuuden toteutumisen tai Suomen ulkoisen suvereniteetin näkökulmasta maahantulo Nato SOFAn mukaisesti ei ole katsottu olevan ongelma. Maahantulo perustuu kuitenkin kaikissa tilanteissa Suomen suostumukseen aluevalvontalaissa määritellyn menettelyn mukaisesti.[462] Nato SOFAan perustuvassa maahantulossa vaikuttaisi näin ollen olevan kyse varsin tavanomaisesta kansainvälisestä velvoitteesta, johon liittyen ei täysivaltaisuuden suhteen ole ollut huomautettavaa myöskään varsinaista Nato-jäsenyyttä edeltäneellä PfP-aikakaudella.[463]

Täysivaltaisuuden toteutumiseen ja valtiosääntöisyyteen liittyvään pohdintaan saadaan kuitenkin täysin uusia näkökulmia, kun tarkastelua laajennetaan koskemaan myös DCA-sopimusta. Kuten aiemmassa tarkastelussa todettiin, on DCA-sopimuksella myönnetty Yhdysvaltain joukoille laajemmat maahantuloa koskevat oikeudet verrattuna Nato SOFAan ja muihin Naton jäsenvaltioihin. Kenties merkittävin ero DCA-sopimuksessa Nato SOFAan nähden on se, että suostumus maahantuloon perustuu sopimukseen sellaisenaan. Sopimus toimii näin myös *aluevalvontalaissa tarkoitettuna kansainvälisenä sopimuksena*, joka tarkoittaa, että Yhdysvaltain joukot voivat saapua maahan ilman aluevalvontalaissa tarkoitettua lupamenettelyä – myös sotilaallisia harjoituksia koskien.[464] Tämän perusteella voidaankin todeta, että kyseessä on hyvin uudentyyppinen ja täysivaltaisuuden kannalta mahdollisesti ongelmallinen menettely.

Tässä suhteessa on huomionarvoista, ettei perustuslakivaliokunta ole arviossaan kiinnittänyt merkittävästi huomiota erikseen juuri maahantulo-oikeuteen, vaan tarkastelu on koskenut yleisesti muitakin täysivaltaisuuden kannalta oleellisia sopimusmääräyksiä. Erityisesti maahantuloa koskien lausunnossa on todettu, että sopimukseen perustuvassa maahantulossa on kyse ”laajasta oikeudesta”. Täysivaltaisuuskysymyksen kannalta on kuitenkin hyvä tiedostaa, ihan vain yleisellä tasollakin, että sopimusperusteisen maahantulo-oikeuden on katsottu koskettavan perustuslakia.[465]

Toisaalta DCA:han perustuvasta maahantulo-oikeudesta voisi ajatella myös niin, että jos nykymuotoisen aluevalvontalain yhteydessä on erikseen katsottu tarpeelliseksi säätää mahdollisten kansainvälisten sopimusten vaikutuksesta maahantuloon (esim. 3, 4 ja 9 §)[466], olisi lain säätä-

---

[462] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 128 ja PeVL 2/2024 vp, s. 8 (kappale 27).
[463] Ks. esim. HE 90/2023 vp, s. 132, HE 19/1997 vp, s. 12 ja PeVL 6/1997 vp.
[464] Vrt. HE 58/2024 vp, s. 161.
[465] PeVL 28/2024 vp, s. 5–6 (kappaleet 19, 22 ja 23).
[466] Esim. aluevalvontalain 3 §: ”Suomen alueelle tulosta, maassaolosta ja maastalähdöstä on tämän lain lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään tai Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään.”.

mishetkellä katsottu tällainen sopimusperusteinen maahantulo periaatteessa mahdolliseksi. Toisin sanoen, jos vieraan valtion sotilas ei saa saapua Suomeen ilman lupaa ”ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu”, eikö tämä silloin tarkoita sitä, että nykymuotoisen aluevalvontalain ajan on voitu katsoa tällaisen sopimusvelvoitteen omaksuminen mahdolliseksi?[467] Nato-jäsenyyteen liittyneissä säädösmuutostarpeissa onkin omana kokonaisuutenaan esitetty aluevalvontalakia muutettavaksi siten, että DCA-sopimuksen velvoitteet huomioitaisiin jo lain tasolla tarkemmin.[468] Tämän voisi ajatella osaltaan antavan viitteitä siitä kehityssuunnasta, miten DCA-sopimuksen tiettyjä määräyksiä tulisi huomioida Suomen sisäisessä lainsäädännössä.

Edeltävästä pohdinnasta huolimatta maahantuloa koskevien sääntöjen, niin Nato SOFAn kuin DCA-sopimuksen kohdalla, voisi katsoa olevan kokonaisuutena kuitenkin hyväksyttäviä kansainvälisiä velvoitteita. Isäntämaatuen suunnittelun kannalta tulee vain tunnistaa, missä tilanteissa tulee soveltaa SOFA-määräyksiä ja missä tilanteissa DCA-määräyksiä. Erityisesti jälkimmäisten kohdalla tulee noudattaa sopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa mainittuja ”asianmukaisia yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjä” – mikä näiden sopimuksen esitöissä mainittujen menettelyiden ja toimeenpanojärjestelyiden sisältö sitten onkaan.[469] Perustuslakivaliokuntakin on kuitenkin lausunnossaan painottanut eduskunnan tiedonsaantioikeutta näiden hallinnollisten järjestelyiden osalta.[470]

6.4 Joukkojen turvallisuusjärjestelyt isäntämaatuessa

6.4.1 Turvallisuus Nato SOFAn perustein

Joukkojen turvallisuuteen ja siitä sopimiseen kohdistuneessa tarkastelussa keskityttiin pitkälti siihen, mitä aiheesta on Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa määrätty. Käytännössä mahdolliset tulkintaongelmat syntyvät kyseisessä sopimuskohdassa esitetyistä verrattain väljistä ilmaisuista. Esimerkiksi sellaisia käsitteitä, kuin ”kaikki asianmukaiset keinot”, ei ole tyhjentävästi määritelty sopimuksessa tai kansallisesti sen voimaansaattamislakia koskeneissa esitöissä.

---

[467] Vrt. HE 38/2000 vp, s. 22–23. Aluevalvontalain esitöihin viitaten on toki huomionarvoista, että tulkinnat PfP-sopimuksesta ja sen suhteesta aluevalvontalaissa mainittuun kansainväliseen velvoitteeseen ovat muuttuneet 2020-luvulle tultaessa verrattuna esimerkiksi varsinaisen Nato SOFAn esitöihin, joissa on todettu, ettei SOFA-sopimus ole aluevalvontalaissa tarkoitettu kansainvälinen velvoite. Asiassa on siis jonkinlaista epäjatkumoa.
[468] Ks. 185/2024 vp, s. 7–6.
[469] Vrt. HE 58/2024 vp, s. 82–83. Ks. myös PeVL 28/2024, s. 7 (kappale 25). DCA-sopimuksen esitöissä mainitaan, että näistä ”asianmukaisista menettelystä" on tarkoitus sopia ”erillisissä toimeenpanojärjestelyissä”. Vastaavassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että eduskunta on pidettävä tietoisena sopimuksen jalkauttamisesta – eittämättä koskien myös näitä edellä mainittuja toimeenpanojärjestelyitä. Tämänhän voisi osaltaan katsoa toteuttavan perustuslain kansainvaltaisuusperiaatetta.
[470] PeVL 28/2024 vp, s. 7 (kappale 25).

Vastaavasti näiden keinojen kohteena olevaa henkilöpiiriä ei myöskään ole yksiselitteisesti rajattu.[471]

Näiden sopimusmääräysten tulkinnasta tekee haasteellista erityisesti se, mitä vastaavasti kansallisen lainsäädännön piirissä on puolustusvoimista annetun lain niin sanotuissa ”turvallisuussäännöksissä (18–23 §) Puolustusvoimien käytössä olevien alueiden järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta määrätty. Näiden turvallisuuden ylläpitoon liittyvien toimivaltuuksien perusteluissa on alun perin lähdetty liikkeelle siitä, millaisia keinoja Puolustusvoimilla tulee olla käytössä *sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaedellytyksien turvaamiseksi*. Tällainen tavoite käsittää luonnollisesti myös joukon sisäisen kurin ylläpitämiseksi tarvittaessa käytettävät toimivaltuudet, mutta säädösperusteluissa kuitenkin korostuu nimenomaan ulkoisia uhkia vastaan toimimisen edellytykset.[472] Ilmaisut ja käsitteet tässä yhteydessä ovat siis ainakin jossain määrin samanlaisia kuin mitä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa on käytetty.[473]

Nato SOFAssa lähettäjävaltion joukon itsenäisiin toimiin turvallisuuden ylläpitämiseksi on kuitenkin asetettu reunaehto, johon tutkimuksessa on viitattu *aluesidonnaisuuden vaatimuksena*. Puolustusvoimille on Nato SOFAn voimaan saattamisen myötä annettu lailla oikeus viranomaispäätöksenä määritellä lähettäjävaltion joukon käyttöön SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettu alue, jossa SOFA-tekstissä mainittujen ”kaikkien asianmukaisten keinojen käyttö” on sallittua.[474] Rajatusta alueesta huolimatta esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa on perinteisesti katsottu, että näitä keinoja voidaan lähtökohtaisesti käyttää vain joukon omiin jäseniin sisäisen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi.[475] Tämä perinteinen tulkinta SOFAsta ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, ettei SOFAssa ole tätä aiemmin mainittua keinojen kohteena olevaa henkilöpiiriä rajattu millään tavalla ja keinojen käytön rajoitukset jäävät näin varsin avoimiksi. Oikeuskirjallisuuden osalta esimerkiksi juuri *Fleck* on perustellut asiaa niin, että toimivaltuuksien rajaaminen kohdistumaan vain omaan joukkoon toteuttaa paremmin myös SOFAan sisältyvää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta ja erityisesti isäntämaan täysivaltaisuutta.[476] Tämä on ollut vallitseva tulkinta myös Suomessa näiden SOFAn turvallisuusmääräysten soveltamisesta jo PfP-aikakaudella.[477]

---

[471] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 142–145.
[472] Vrt. HE 264/2006 vp, s. 13.
[473] Esim. molemmissa mainitaan käsitteenä ”turvallisuuden ja järjestyksen ylläpito” (alkuperäisessä SOFA-tekstissä ”right to police” ja ”maintenance of order and security”).
[474] HE 90/2024 vp, s. 144. Ks. myös Laki Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta (124/2024) 13 §.
[475] Fleck 2018, s. 271–274 ja Lazareff 1971, s. 251–256.
[476] Fleck 2018, s. 273.
[477] HE 19/1997 vp, s. 15 ja Puolustusministeriö 2006, s. 10–11.

Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta lähettäjävaltion joukon oikeuteen käyttää viranomaistoimivaltuuksia vastaanottajavaltion alueella liittyy oleellinen oikeussääntöjen ristiriita. Sopimuspuolten on yhtäältä noudatettava Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa esitettyjä määräyksiä niin kuin nämä säännöt on sopimuksessa esitetty, mutta toisaalta myös noudatettava kansainvälisessä tapaoikeudessa hyvin vahvasti velvoittavaa sopimuspuolten täysivaltaisuutta. Turvallisuustoimien käytännön sovellus siis kulminoituu viime kädessä siihen, miten nämä oikeussäännöt saadaan toteutumaan yhtäaikaisesti.

Keskeisimmässä oikeuskirjallisuudessa ja joissakin artikkeleissa tämä ongelma vaikuttaisi tulleen ratkaistuksi siten, että edellä esitetyn mukaisesti lähettäjävaltion joukolla olisi lähtökohtaisesti oikeus vain sisäisen turvallisuutensa ylläpitoon. Tämä mahdollistaisi osaltaan vierailevan joukon näkökulmasta lippuvaltioperiaatteen toteutumisen. Ulkoisen turvallisuuden ylläpito ja puolustusvoimista annetun lain esitöissäkin mainittu ”sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaaminen” ulkoisia uhkia vastaan olisi taas lähtökohtaisesti aina isäntämaan viranomaisten vastuulla.[478] Tätä toimintamallia tukee osaltaan myös Nato SOFAn jälkeen solmitun DCA-sopimuksen 6 artiklan 3 kappale, jossa on todettu Suomella olevan ”…ensisijainen vastuu USA:n joukkojen ja niiden sotilaallisten operaatioiden turvallisuuden ja puolustuksen varmistamisesta.”.[479] Tällainen sovellus toteuttaisi Nato SOFAn velvoitteita lähettäjävaltion joukon turvallisuustoimia koskevien oikeuksien osalta niin, ettei joukolla virallisissa tehtävissä ollessaan olisi lähtökohtaisesti minkäänlaista tarvetta joukon suojaamiseen ulkoisia uhkia vastaan, koska tästä vastaa viranomaisena Puolustusvoimat omien toimivaltuuksiensa mukaisesti. Lähettäjävaltion joukon käyttöön luovutetun alueen ulkopuolella ulkoinen turvallisuus taas varmistettaisiin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen b kohdan mukaisesti ”yhteisin järjestelyin” ja vierailevan joukon toimin käytännössä vain sisäisen järjestyksen ylläpitoa varten[480].

Tällaisen sovelluksen toteuttaminen käytännössä vaatii huomion kiinnittämistä nähdäkseni ainakin kahteen seikkaan. Ensiksi on huomioitava, miten VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa mainittu alue määritellään. Erityisesti täysivaltaisuuden toteutumisen kannalta voidaan pohtia, että lähettäjävaltion joukon toimiessa esimerkiksi varuskunta- tai tukikohta-alueen sisällä, kan-

[478] Vrt. Fleck 2018, s. 270–273, Lazareff 1971, s. 252–253. Ks. myös Kříž – Skoruša 2016, s. 38–40, 45 ja Maciu 2015, s. 76–77. Esim. *Kříž* ja *Skoruša* ovat tarkastelleet asiaa juuri isäntämaan viranomaisen toimivaltuuksien kautta. Isäntämaan viranomaisella tulisi olla riittävät toimivaltuudet myös vierailevan joukon suojaamiseen ulkoisilta uhkilta.
[479] Ks. SopS 70/2024, s.12.
[480] Ks. SopS 24/2024, s. 10.

nattaisi käyttöön luovutettava alue määritellä tällaisen sotilasalueen ”sisään” tai ”sisäkehälle”.[481] Tämän voisi ajatella huomattavasti laskevan todennäköisyyttä siihen, että lähettäjävaltion joukko joutuisi esimerkiksi käyttämään voimakeinoja ulkopuolisia henkilöitä kohtaan turvallisuutensa varmistamiseksi, isäntäjoukon vastatessa alueen turvallisuudesta sen ulkorajoilla. On toki huomioitava, ettei tällainen alueen määrittely suinkaan kaikissa tilanteissa ole mahdollista. Esimerkiksi Puolustusvoimien käytössä olevien suljettujen varuskunta-alueiden ulkopuolisilla harjoitusalueilla, jotka ovat yhtä lailla Nato SOFAn voimaansaattamislaissakin tarkoitettuja ”Puolustusvoimien käytössä olevia alueita”, saattaa tällainen ”ulkokehä-sisäkehä -ajattelu” olla haastavaa toteuttaa käytännössä.[482] Tästä huolimatta näissäkin tilanteissa tulee huolehtia liittolaisjoukon ulkoisesta turvallisuudesta – tarvittaessa lisäresurssein tai esimerkiksi viranomaisyhteistyössä Poliisin kanssa.[483]

Toinen näistä VII artiklan 10 kappaleen käytännön soveltamiseen liittyvistä pohdinnoista koskee sitä, miten tällaisesta sääntösovelluksesta tulisi sopia lähettäjävaltion joukon kanssa. Isäntämaatuen suunnittelun näkökulmasta keskiössä onkin, millä sopimusinstrumenteilla ja yhteistyön muodoilla isäntäjoukko yhteensovittaa turvallisuustoimensa vierailevan joukon kanssa. Joukkojen välillä on käytännössä sovittava, millainen SOFA-määräysten sovellus turvallisuustoimien toteutuksesta Suomessa on käytössä, millä edellytyksillä lähettäjävaltion joukolle voidaan luovuttaa alue sen käyttöön ja millaisia toimivaltuuksia joukko voi käyttää tällä alueella ja sen ulkopuolella. Tämän lisäksi on sovittava siitä, miten ulkopuolisia uhkia vastaan toimitaan tilanteen niin edellyttäessä sekä tarvittaessa esittää vierailevalle joukolle Nato SOFAn VI artiklan mukaiset pyynnöt aseiden kantamisesta.[484] Tämän lisäksi vierailevalle joukolle olisi myös

[481] Huom. erityisesti Laki Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta 13 §, jossa Puolustusvoimien toimivalta alueen luovuttamiseksi lähettäjävaltiolle koskee nimenomaan *Puolustusvoimien käytössä olevia alueita*.

[482] Vrt. Puolustusministeriö 2006, s. Kansainvälisissä harjoituksissa saattaa olla käytössä niin kiinteitä tukikohta-alueita kuin näiden ulkopuolisia Puolustusvoimien harjoitus- ja ampuma-alueita. Pohdintana voidaan esittää, että turvallisuustoimien luonne ja turvallisuusvaatimukset ovat varsin tilannesidonnaisia riippuen siitä, millaisella alueella toimitaan.

[483] Vrt. esim. HE 90/2023 vp, s. 40–41. Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä suoritetussa vaikutusarvioinnissa viranomaistoimintaan on todettu, että SOFAn sisältämillä ”turvallisuusjärjestelyillä” on ”taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia” poliisin toimintaan. Näitä ei vaikutuksia ei tässä yhteydessä ole kuitenkaan avattu tämän enempää. Pohdintana voidaan kuitenkin esittää, että juuri tällainen lähettäjävaltion joukkojen ulkoisen turvallisuuden varmistaminen tietyissä tilanteissa voisi olla tällainen poliisitoimeen vaikutuksia kohdistava vaatimus.

[484] Huom. Aseiden kantamiseen vaikuttaa luonnollisesti myös aluevalvontalain ja -asetuksen mukaisella maahantuloluvalla myönnetty oikeus aseiden kantamiseen (ks. aluevalvontalaki 4 § 2 mom. ja aluevalvonta-asetus 2 § 1 mom. 6 kohta).

hyvä perehdyttää, mitä hätävarjelu- ja yleinen kiinniotto-oikeus Suomen lainsäädännön kontekstissa käytännössä tarkoittaa. Näihin on kuitenkin kansallisuudesta riippumatta kaikkien joukkojen jäsenillä oikeus tilanteesta riippumatta.[485]

Tällainen sopiminen ja yhteensovittaminen osaltaan toteuttaa positiivisesti myös SOFAn sisältämää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta. Siihen, tulisiko tällaisista yksityiskohdista sopia esimerkiksi isäntämaatukiasiakirjoissa vai vierailevan- ja isäntäjoukon kesken jossakin erillisissä järjestelyissä, ei tämän tarkastelun pohjalta pysty välttämättä antamaan tyhjentävää vastausta. Tärkeintä kenties lieneekin, että harjoituksen osapuolille olisi selvää, millä sääntösovelluksilla Suomessa toimitaan ja nämä sovellusperiaatteet voisi ehkä ajatella kirjattavan harjoituksen isäntämaatukiasiakirjaan. Siis samaan tapaan kuin muitakin vastaavia periaatteita on esimerkiksi tutkimuksessa esiteltyihin ”pysyväisluonteisiin” asiakirjoihin kirjattu[486].

Toisaalta kaikessa toiminnassa, myös isäntämaatuen järjestämisessä, ollaan kansallisen viranomaisen näkökulmasta aina tilanteessa, jossa toiminnan tulee kaikissa tilanteissa perustua voimassa olevaan lakiin.[487] Tässä suhteessa Puolustusvoimat ei voi sivuuttaa sitä, mitä esimerkiksi Puolustusvoimista annetun lain 23 §:ssä on vartio- tai päivystystehtävää suorittavan sotilaan voimakeinojen käytöstä sekä tähän liittyen rikoslain 45 luvun 27 §:ssä sotilaan määritelmästä säädetty. Esimerkiksi Puolustusministeriön vuonna 2006 julkaisemassa kansainvälistä harjoitustoimintaa koskeneessa harjoitusalueraportissa on silloin Nato-suhteita määräävän PfP SOFAn VII artiklan 10 kappaleen määräyksiä tulkittu niin, että nimenomaan tämä *rikoslakiin perustuva sotilaan määritelmä rajaa lähettäjävaltion sotilaat toimivaltuuksien käyttäjien ulkopuolelle*.[488] Vierailevan joukon ulkoisen turvallisuuden ylläpidon oikeuden siis katsottiin perustuvan pitkälti vain rikoslain hätävarjelusäännöstä vastaavaan oikeuteen. Käytännössä SOFAn sovellusedellytyksien ei voisi ajatella tässä suhteessa muuttuneen mihinkään, rikoslain

[485] Huom. Fleck 2018, s. 202–203. Oikeus henkilökohtaiseen itsepuolustukseen on laajasti tunnistettu myös kansainvälisessä tapaoikeudessa. Tyypillisesti itsepuolustuksen tulee kuitenkin tapahtua vastaanottajavaltion lainsäädännön ehdoin. *Fleckin* mukaan kansainvälisessä oikeudessa ei ole olemassa sellaista asianmukaista oikeuskäytäntöä, josta kävisi selväksi sellainen sovellus, jossa itsepuolustus voisi tapahtua yksinomaan lähettäjävaltion lainsäädännön ehdoin.

[486] Vrt. esim. SopS 39/2022 (kappale 10). Esim. juuri Ruotsin kanssa laaditusta isäntämaatukea koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta käy ilmi tietyt perusperiaatteet joukkojen suojaamisen toteutuksesta. Asiakirjassa viitataan lainmukaisuuteen ja ”SOFA-perusteisuuteen”, mutta yksiselitteistä sääntötulkintaa esim. VII artiklan 10 kappaletta koskien asiakirjassa ei kuitenkaan esitetä. ”Sallitusta sovelluksesta” sopiminen jää näin toiminnasta vastaavien viranomaisten väliseksi tehtäväksi.

[487] Vrt. Otzulis – Ozolina 2017, s. 90–91. Esimerkiksi Baltian maissa on Natoon liittymisen jälkeen tehty joitakin lainsäädäntömuutoksia isäntämaatuen järjestämisen lainmukaisuuden varmistamiseksi. Nämä *Otzulisin* ja *Ozolinan* mainitsemat muutokset eivät välttämättä liity juuri joukkojen turvallisuusjärjestelyihin, mutta perusajatuksena antaa viitteitä siitä, että kansallisen lainsäädännön noudattamista ei tuen järjestämisessä voi sivuuttaa.

[488] Ks. Puolustusministeriö 2006, s. 10–11.

edelleen sisältäessä nimenomaisen sotilaan määritelmän suhteessa Puolustusvoimista annetussa laissa säädettyihin toimivaltuuksiin. Vaikka tutkimuksessa todettiin PfP- ja Nato SOFAn esitöihin perustuen, varsinaisen SOFAn olevan käytännön vaikutuksiltaan ja soveltamisalaltaan PfP SOFAa laajempi ja kokonaisvaltaisempi, voi PfP SOFAn aikaisen tulkintakäytännön ainakin osin katsoa tukevan sitä näkemystä, jonka mukaan täysivaltaisuuden toteutumiseksi lähettäjävaltion joukko voisi kohdistaa viranomaistoimivaltuuksia lähinnä vain oman joukkonsa jäseniin[489].

Asiassa voidaan myös julkisoikeudellisesta näkökulmasta pohtia sitäkin, miten ja millä edellytyksillä joukkojen ulkopuolisiin henkilöihin voidaan perustuslain näkökulmasta kohdistaa julkisen vallan käyttöä? Tämä pohdinta liittyy esimerkiksi siihen ajatukseen, että viranomaisen voimakeinojen käyttö viime kädessä aina ”kaventaa” toimivaltuuksien käytön kohteena olevan henkilön perustuslaissa turvattuja perus- ja ihmisoikeuksia. Tätä kautta näihin oikeuksiin kajoaminen tulee tapahtua aina perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti. Tässä suhteessa tulee siis huomioida erityisesti perustuslain 2 §:n vaatimus julkisen vallankäytön lainmukaisuudesta sekä 124 §, jonka mukaan *merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voi hoitaa vain viranomainen*.[490] Tätä sivuten esimerkiksi *Lazareff* on todennut, että Naton jäsenvaltiot ovat kukin tahoillaan tehneet tarpeellisiksi katsomansa toimet perustuslaillisuuden varmistamiseksi eikä jäsenvaltioiden joukkojen ulkomailla käytössä olevilla alueilla lähtökohtaisesti sovelleta mitään ”ekstraterritoriaalisia etuoikeuksia”.[491] Tästä näkökulmasta katsottuna puolustusvoimista annetun lain turvallisuussäännöksissä tarkoitetut ja mahdollisesti ulkopuolisiin kohdistuvat turvallisuustoimenpiteet kuuluvat nimenomaan vain kansallisten viranomaisten vastuulle.

Tämän tarkastelun pohjalta voineekin siis esittää, että *lähettäjävaltion joukon toimivaltuudet oman joukkonsa jäseniin ja oman lainsäädäntönsä mukaisesti* voidaan katsoa sallituiksi nimenomaan lippuvaltioperiaatteen sekä Nato SOFAn määräysten toteutumiseen perustuen. Vastaavasti *ainoastaan hätävarjeluoikeuteen verrattavissa olevat toimet joukon ulkopuolisiin henki-*

---

[489] Huom. PfP SOFA (SopS 65/1997) ja Nato SOFA (SopS 24/2024). Ks. myös PeVL 2/2024 vp, s. 5 (kappale 17). Varsinaisen Nato SOFAn ja PfP SOFAn sisältö on käytännössä identtinen, eivätkä esimerkiksi VII artiklan 10 kappaleen kirjaukset poikkea toisistaan millään tavalla. Oleellinen ero näiden välillä on se, että Nato SOFAn voimaansaattamislain yhteydessä Puolustusvoimille on annettu oikeus määritellä lähettäjävaltion joukon käyttöön VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettu alue. Nato SOFA on myös perustuslakivaliokunnan arvion mukaan soveltamisalaltaan PfP SOFAa merkittävästi laajempi.

[490] Vrt. esim. HE 1/1998 vp, s. 74, 179–180. Esimerkiksi juuri poliisitehtävien sisältämä voimakeinojen käyttö on tällaista ”merkittävää julkisen vallan käyttöä”.

[491] Lazareff 1971, s. 251.

löihin nähden voidaan katsoa sallituiksi erityisesti täysivaltaisuuden toteutumisen sekä kansallisen viranomaistoiminnan lainmukaisuuden näkökulmasta.[492] On kuitenkin oma kysymyksensä, miten kansallisessa kontekstissamme hätävarjeluoikeutta ja sen sisältömääritelmää tulisi soveltaa esimerkiksi joidenkin näkemysten mukaan kansainväliseksi tapaoikeudeksi katsottavan ”joukon itsepuolustusoikeuden” kannalta.[493] Isäntämaatuen piirissä tapahtuvien yhteensovittamistoimien kannalta tämän selvittämisellä voisi ajatellakin olevan merkitystä. Toisaalta tällainen hätävarjeluoikeuden sisältömäärittely sotilaallisessa kontekstissa ei ollut nyt suoritetun tarkastelun kohteena ja saattaisi tahollaan muodostaa oman tutkimusaiheensa[494].

Lopuksi voidaan tietysti pohtia vielä sitä, voitaisiinko turvallisuustoimien toteuttaminen Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen mukaisesti toteuttaa esimerkiksi juuri Prümin sopimuksen ”hengessä”, jossa sotilasalueiden turvallisuus varmistettaisiin Puolustusvoimien ja lähettäjävaltion sotilaspoliisin yhteistyönä, mutta suomalaisen virkamiehen johdossa ja ohjauksessa. Tämä osaltaan täyttäisi tutkimuksessa mainitun vaatimuksen viranomaistoimivaltuuksien käytön perustumisesta suoraan suomalaisen viranomaisen myötävaikutukseen. Nato SOFAssa ei kuitenkaan yksiselitteisesti ole kyse tällaisesta velvoitteesta, sillä historiallisesti tarkasteltuna VII artiklan 10 kappale vaikuttaisi juontavan juurensa nimenomaan tarpeesta kurin ja järjestyksen ylläpitoon oman joukon keskuudessa.[495] Tällaista SOFA-sovellusta tukee myös kirjoitushetkellä vielä eduskuntakäsittelyssä oleva hallituksen esitys puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta, jossa turvallisuustoimiin liittyen nimenomaan Puolustusvoimien virkamiesten toimivaltuuksia olisi tarkoitus laajentaa ulkomaisten joukkojen turvallisuuden varmistamiseksi.[496] Tämä antaa osaltaan tietyistä viitteitä siitä kehityskulusta, jossa näistä Nato-velvoitteita inkorporoidaan laajemmin osaksi kansallista lainsäädäntöä.[497] Viittaus lakiesitykseen voidaan kui-

---

[492] Huom. Sotilasalueiden turvallisuustoimiin liittyen on toki hyvä huomioida, että puolustusvoimista annetun lain 18–22 §:ssä on käsitteenä ”vartio- tai päivystystehtävää suorittava virkamies” ja 23 §:ssä vastaavasti rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettu ”sotilas”. Toisaalta tämä on varsin yhdentekevää, koska rikoslain mukainen sotilaan määritelmä ei sisällä esimerkiksi ”liittolaisen sotilasta”.

[493] Vrt. esim. Fleck 2018, s. 202–203 ja Turnbull IV 2012, s. 145–148. Itsepuolustusoikeuden sisällöstä on tehty erilaisia tulkinta riippuen siitä, puhutaanko ”henkilökohtaisesta”, ”joukon” vai ”kansallisesta” itsepuolustuksesta. Kansallisessa Nato SOFAa koskeneessa lainvalmistelussa on kuitenkin viitattu yleisesti vain hätävarjeluoikeuteen.

[494] Mahdollista jatkotutkimusta on pohdittu tarkemmin luvussa 7.2.

[495] Vrt. esim. Lazareff 1971, s. 251–253. *Lazareff* on muotoillut VII artiklan 10 kappaleen tarkoituksen seuraavasti: ”The requirements of military discipline and, in certain cases, for immediate action, logically lead to the conclusion that the authorities of the sending state should have concurrent police rights within the installations…”.

[496] Ks. HE 6/2025 vp

[497] Vrt. esim. HE185/2024 vp. Esimerkkinä tästä kehityskulusta voidaan pitää myös aluevalvontalakiin esitettyjä muutoksia.

tenkin esittää tässä yhteydessä vain jonkinlaisena lisähuomioina VII artiklan 10 kappaleen tulkinnalle, koska kyseessä ei luonnollisesti ole vielä kirjoitushetkellä voimassa oleva laki eikä tutkimuksessa ole tarkoitus luisua kohti mahdollisia *de lege ferenda* -kannanottoja.

6.4.2 Valtiosääntöisyys ja aluesidonnaisuuden ylittävät toimet

Valtiosääntöisyys- ja täysivaltaisuusarviointia koskevassa tarkastelussa oli erityisesti se haaste, ettei Nato SOFAn turvallisuusmääräyksiäkään koskien täysin vastaavaa sopimusvelvoitetta oltu Suomessa aiemmin omaksuttu. Tämän vuoksi myöskään perustuslakivaliokunnassa ei nykymuotoisen perustuslain voimassa olon aikana ole tullut eteen VII artiklan 10 kappaleeseen nähden täysin vastaavaa arviointitilannetta. Kenties lähimpänä vastaavanlaisena kansainvälisenä velvoitteena voidaan pitää Prümin sopimusta, johon viitataan myös Nato SOFAn voimaansaattamislain esitöissä. Prümin sopimuksessa on käytännössä kyse SOFAan verrattuna kuitenkin erilaisista määräyksistä.[498] Nato SOFAn VII artiklan 10 kappale jättää määrittelemättä käytettävien toimivaltuuksien sisällön ja sanamuodoillaan mahdollistaa lähettäjävaltion joukolle käytännössä itsenäisen toimivallan turvallisuustoimiin aluesidonnaisuuden ehdoin. Kyse on siis tässä mielessä varsin laajasta oikeudesta erilaisten toimivaltuuksien käytölle, muissa joltain osin vastaavissa sopimuksissa toimivaltuuksien käytön ollessa rajoitetumpia. Esimerkiksi Prümin sopimusta vastaavissa poliisi-, raja- tai tullitoimea koskevissa kansainvälisissä velvoitteissa muun muassa virkamiehen ampuma-aseen käytön oikeus on rajattu käytännössä yksinomaan vain hätävarjelutarkoitukseen[499].

Nato SOFAn turvallisuustoimia koskevien viranomaistoimivaltuuksien käytön kohdistuessa lähtökohtaisesti vain omaan joukkoon, ei sopimuksen voimaansaattamiseen vaikuttanut liittyvän merkittävää valtiosääntöisyys- tai täysivaltaisuusongelmaa.[500] Perusteet näiden toimivaltuuksien käytölle on vain hieman aiemmasta poikkeavia (verrattuna esimerkiksi Prümin sopi-

[498] Vrt. HE 90/2023 vp, s. 144, HE 243/2006 vp, s. 22 ja PeVL 56/2006 vp, s. 3.
[499] Vrt. esim. SopS 23/2001 (40 artikla 3 kappale d kohta ja 41 artikla 5 kappale e kohta). Ks. myös HE 243/2006 vp, s. 9. Näistä osin poliisitoimeakin koskevista kansainvälisistä velvoitteista voidaan pitää esimerkkinä vaikkapa Schengenin säännöstöä, joka määrätyissä tilanteissa mahdollistaa virkamiesten toiminnan toisten sopimuspuolten alueella. Schengenin säännöstön ohella Prümin sopimuksen voimaansaattamislain esitöissä on viitattu myös niin sanotun Napoli II yleissopimukseen (Yleissopimus, tehty Euroopan Unionista tehdyn K.3 artiklan perusteella, tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä, SopS 148/2004), joka sisältää Schengenin säännöstöä vastaavat määräykset (ks. esim. 20 artiklan 4 kappaleen e kohta). Näitä poliisitoimea koskevia sopimuksia ja niiden voimaansaattamiseen liittyvää arviota ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista avata tämän enempää. Tarkoitus on lähinnä havainnollistaa Nato SOFAan liittyneen arviointitilanteen poikkeavuutta aiempaan.
[500] Vrt. PeVL 2/2024 vp, s. 9 (kappale 33) ja HE 90/2023 vp, s. 142–145.

mukseen) sekä velvoitteet laajemmin ja säännöllisemmin sovellettavia (verrattuna PfP SOFAan). Tässä suhteessa verrattain mielenkiintoisempi valtiosääntöisyyttä ja täysivaltaisuutta koskeva arviointitilanne syntyy erityisesti DCA-sopimukseen tarkasteluun liittyen.

DCA-sopimuksen voimaansaattamislain esitöissä on todettu DCA-sopimusten (puolustusyhteistyösopimusten) yleisesti ”täydentävän ja nykyaikaistavan” Nato SOFAn määräyksiä niiden Naton jäsenvaltioiden kanssa, joiden kanssa Yhdysvallat on kyseisenlaisen sopimuksen tehnyt.[501] Osaltaan tällainen julkilausuttu DCA:n tavoite ”juridisesta ajanmukaisuudesta” saattaa auttaa selventämään eroa Nato SOFAan nähden. Toisin kuin nyt tarkastellun Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa, jonka perimmäisenä tavoitteena vaikuttaisi olevan sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpitämisen mahdollistaminen vastaanottajavaltiossa toimivassa joukossa, on kyseistä SOFA-määräystä vastaavassa DCA-sopimuksen 6 artiklassa suoraan mainittu tarve joukkojen ”puolustamisesta” ja ”suojaamisesta”.[502] DCA-sopimuksen 6 artiklan sisältämien turvallisuusmääräysten tavoitteen voisi näin katsoa olevan hyvin lähellä nykymuotoisen puolustusvoimista annetun lain turvallisuustoimia koskevien säännösten (18–23 §) tavoitetta varmistaa ”sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaedellytykset” nimenomaan ulkoisia uhkia vastaan.[503] Tavallaan sopimusteksti heijasteleekin näin nykyajalle ominaisia turvallisuushaasteita.[504]

DCA-sopimuksen valtiosääntöisyyden ja täysivaltaisuuden arvioinnissa lähtökohtatilanne on ollut samanlainen kuin Nato SOFAn kohdalla – täysin vastaavaa sopimusta ja tätä kautta syntynyttä aiempaa arviokäytäntöä ei käytännössä ole ollut käytettävissä. Nato SOFAan verrattuna DCA-sopimus on kuitenkin viranomaistoimivaltuuksien luovuttamisen suhteen verrattain ongelmallisempi, sillä Yhdysvaltain joukoille myönnettävät oikeudet eivät esimerkiksi välttämättä rajoitu tarkoin ennalta tai erikseen määritellyille alueille.[505] Sopimuksen voimaansaattamislain esitöissä, mukaan lukien perustuslakivaliokunnan arvio lakiesityksestä, on päädytty sikäli uudenlaiseen tulkintaan, jossa Suomen ja Yhdysvaltain viranomaisten välisille erillisille ”hallinnollisille järjestelyille” sekä ”turvallisuussuunnitelmille” on annettu erityistä painoarvoa

[501] HE 58/2024 vp, s. 6. Yhdysvalloilla on vastaavia DCA-sopimuksia kahdenvälisesti esimerkiksi muidenkin pohjoismaiden kanssa.
[502] SopS 70/2024, s. 12 (ks. erityisesti 6 artikla 2 kappale).
[503] Vrt. HE 264/2006 vp, s. 39 ja HE 58/2024 vp, s. 63–68.
[504] Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 16–30. Puolustusselonteon luvussa 2 käsitellään Suomen puolustuksen toimintaympäristöä.
[505] Ks. HE 58/2024 vp, s. 167. Perustuslakivaliokunnan arviokäytännössä ei ole ennen tullut vastaan tilannetta, jossa toisen valtion viranomaiselle annetaan määrätyin ehdoin toimivaltuuksia myös ennalta määritellyn alueen ”välittömässä läheisyydessä” oleville alueille (DCA-sopimus 6 artikla 2 kohta).

viranomaistoimivaltuuksien käytön perusteina.[506] Juuri näiden järjestelyiden sisällön pohtiminen tässä vaiheessa voi kuitenkin osoittautua ennenaikaiseksi, koska sopimus on vuoden 2024 lopulla julkaistun *valtioneuvoston puolustusselonteonkin* mukaan vielä toimeenpanovaiheessa, joka *Puolustusministeriön* tiedotteeseen viitaten sisältää juuri edellä kuvattujen hallinnollisten järjestelyjen laatimisen.[507] Näihin hallinnollisiin järjestelyihin perustuva pohdinta jäisi tässä vaiheessa siis varsin spekulatiiviseksi.

Se, mitä asian suhteen kuitenkin voidaan jo tässä vaiheessa pohtia, liittyy Nato SOFAnkin kohdalla suoritettuun perustuslaillisuutta ja valtiosääntöisyyttä koskeneeseen tarkasteluun. DCA-sopimuksella ollaan kuitenkin tutkimuksessa tarkastellun perusteella luovuttamassa, määrätyissä tilanteissa ja edellytyksin, oikeus mahdollisesti merkittävienkin viranomaistoimivaltuuksien käyttöön Yhdysvaltain joukoille. Tämä voi taas olla vastoin sitä, mitä jo aiemmin pohdittiin perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksiin sekä 2 ja 124 §:n mukaisiin viranomaisen julkisen vallan käyttöä koskeviin määräyksiin liittyen. Näiden toteutumisen ja DCA-sopimuksen 6 artiklan välille perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan kohdistanut tarkempaa arviointia, painottaen sen sijaan edellä mainittujen ”hallinnollisten järjestelyiden” ja ”turvallisuussuunnitelmien merkitystä”. Tämän lisäksi lausunnossa on erikseen korostettu, että eduskunnan keskeiset valiokunnat on pidettävä tietoisina näiden järjestelyiden sisällöstä.[508] Tämä toki osaltaan toteuttaa perustuslain kansanvaltaisuusperiaatetta, vaikkakin sopimuksen 6 artiklan jotkin määreet, kuten sotilaskohteiden ”välitön läheisyys” sekä turvallisuustoimenpiteiden ”välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus” jäävät sisällöltään hyvin avoimiksi. Lainvalmistelussa on vain yleisesti katsottu DCA-sopimuksen turvallisuustoimia koskevien määräysten olevan valtiosääntöisesti verrattain ongelmallisia.[509] Vastaavaan arvioon on päätynyt myös Valtioneuvoston oikeuskansleri.[510]

Aiempaa Nato SOFAa koskenutta pohdintaa sivuten voidaan myös huomata, että lainsäädäntöön olisi tämän myötä muodostumassa päällekkäisyys siinä, että sotilasalueiden turvallisuudesta voisi huolehtia rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitetun sotilaan lisäksi myös Yhdysvaltain

[506] Ks. HE 58/2024 vp, s. 167–170. sekä PeVL 28/2024 vp, s. 5–7 (kappaleet 17, 24 ja 25).
[507] Vrt. Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 44 ja Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 11.2.2025].
[508] Vrt. PeVL 28/2024 vp, s. 5–7 (kappaleet 17, 24 ja 25).
[509] Vrt. Ibid. Ks. myös HE 58/2024 vp, s. 181.
[510] Vrt. OKV/855/21/2024, s. 3.

asevoimiin kuuluva henkilö.[511] DCA-sopimuksen liitteessä A mainitut Yhdysvaltain joukoille luovutettavat alueet ovat kuitenkin kaikki Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevia varuskuntia ja tukikohtia, joissa toimii myös Puolustusvoimien joukkoja.[512] Toisaalta on huomioitava, että sopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa mainitaan pääperiaatteena Suomen ensisijaisesti vastaavan kyseisten alueiden ja siellä toimivien Yhdysvaltain joukkojen turvallisuudesta. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiseikkaa, että sopimuksella myös annetaan Yhdysvaltain joukoille oikeus tietyin, osin varsin väljiksi jäävin edellytyksin, toteuttaa näitä turvallisuustoimia myös itsenäisesti.[513] Näiden turvallisuustoimien taas perustuessa ”yhteisiin turvallisuussuunnitelmiin”, korostuu yhteistyön ja viranomaisten välisten järjestelyiden rooli entisestään.

DCA:n jokseenkin suorempien sanamuotojen myötä saattaa kyseeseen tulla tulkintatilanne, jossa sopimuksessa toisen valtion viranomaiselle myönnettäviä toimivaltuuksia tulisi tulkita kuin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaletta, mutta ikään kuin ”sallivammassa merkityksessä”. Nato SOFAkaan ei sopimustekstissään määrittele toimivaltuuksien käytön kohteena olevaa henkilöpiiriä ja asettaa toimivaltuuksien käytölle rajoituksia lähinnä joukon käyttöön määritellyn alueen ulkopuolella. Täysivaltaisuuden toteutumisen ja kansallisen lainsäädännön noudattamisen kannalta sekä oikeuskirjallisuudessa ajan saatossa tehtyjen tulkintojen perusteella toimivaltuuksien käyttö on kuitenkin Nato SOFAn määräysten mukaisesti ollut perusteltua rajata oman joukon jäseniin. Tästä huolimatta DCA:n kirjaukset mahdollistavat varsin yksiselitteisesti hätävarjeluoikeutta laajempien toimivaltuuksien käytön myös joukon ulkopuolisiin henkilöihin nähden[514].

Pohdinnassa palataan tätä myötä edelleen sopimuksen voimaansaattamislain esitöissä mainittuihin turvallisuussuunnitelmiin, joista siis käytännössä pitäisi käydä selväksi esimerkiksi toimivaltuuksien aineellinen sisältö ja turvallisuustoimien mahdolliset rajoitukset.[515] Perustusla-

---

[511] Vrt. Puolustusministeriön asetus oleskelu- ja vierailuluvista, kieltotauluista, vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta sekä ammattisotilaan perustaidoista ja kunnosta (1253/2007) 11 §. Puolustusvoimista annetun lain 18–22 §:ssä käytetään termiä ”vartio- tai päivystystehtävää suorittava *virkamies*” (23 §:ssä käytetään termiä ”sotilas”). Virkamiehellä viitataan kuitenkin nimenomaan kansalliseen viranomaiseen eli *Puolustusvoimien virkamieheen*. Kyse ei siis yksiselitteisesti ole mm. liittolaisen sotilaasta.
[512] Vrt. SopS 70/2024, s. 36 (ks. liite A).
[513] HE 58/2024 vp, s. 166–170, 181.
[514] Vrt. Ibid., s. 170.
[515] Vrt. Ibid., s. 169. DCA-sopimuksen esitöissä lausutaan nimenomaan sopimuksen 6 artiklan 4 kohtaan liittyen, että ” Turvallisuussuunnitelmassa yhteensovitetaan myös toimet, joilla kasvaneeseen uhkaan tai riskiin reagoidaan yhdessä tai erikseen. Turvallisuussuunnitelmassa voidaan määritellä myös
mahdollisia toiminnan rajoituksia. Tämä voisi tarkoittaa rajoituksia esimerkiksi voimakeinojen
käytön osalta.”. Esimerkiksi sopimustekstissä mainittujen ”välttämättömien ja oikeasuhtaisten” keinojen määritelmä tulisi siis käydä ilmi näistä suunnitelmista.

kivaliokunta on tahollaan arvioinut tällaisen menettelyn koskevan perustuslakia ja, kuten tarkastelussa jo aiemmin todettiin, esittänyt sopimuksen voimaansaattamislakia hyväksyttäväksi supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[516] Velvoite on siis hyväksytty poikkeuslakina, joka kansallisessa normihierarkiassa tyypillisesti rinnastetaan yleislakiin.[517]

Yhdysvaltain joukoille annettavan isäntämaatuen järjestelyiden näkökulmasta tällainen turvallisuustoimia koskevien määritelmien ”avoimuus” saattaa osoittautua kirjoitushetkellä vallitsevassa oikeustilassa tulkinnaltaan haastavaksi. Kuten isäntämaatukea koskevien oikeudellisesti sitomattomien järjestelyiden kohdalla, voidaan näiden DCA-sopimuksen mukaisten turvallisuussuunnitelmien argumentoida olevan yhtä lailla oikeudellisesti sitomattomia.[518] Lailla voimaan saatettu sopimusvelvoite asettaa vain vaatimuksen yhteistoiminnasta ja turvallisuussuunnitelmien tekemisestä, mutta ei aseta määreitä näiden sisällölle. Tässä suhteessa voidaan pohtia asiaa myös toimia toteuttavan viranomaisen näkökulmasta. PfP-aikakaudelta peräisin oleva Nato SOFAa koskenut tulkinta siitä, että vain Suomen viranomainen saa yksinään suojata myös ulkomaisia joukkoja, olisi siis viimeistään DCA-sopimuksen 6 artiklaa kirjaimellisesti noudattaen vanhentunut. Käytännössä tämä aiheuttaisi taas tarpeen soveltaa esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain 23 §:ää, sekä rikoslain 45 luvun 27 §:n sotilaan määritelmää, yhdessä DCA-sopimuksen 6 artiklan kanssa. Tämä voi tietyissä tapauksissa osoittautua haasteelliseksi, varsinkin jos Suomen viranomainen ei kaikissa tilanteissa voisi turvata Yhdysvaltain joukkojen toimintaedellytyksiä ja Yhdysvaltain joukoille mahdollistetaan sopimuksen mukainen itsenäinen toimivalta määrätyin edellytyksin. Sääntelyn haastavuudesta voidaan niin ikään pitää merkkinä myös sitä, että esimerkiksi joissakin Naton jäsenvaltioissa on katsottu tarpeelliseksi erikseen säätää lailla tai asetuksella toisen valtion asevoimien sotilaan oikeudesta toimia puolustusvoimista annetussa laissa mainittuja ”vartio- tai päivystystehtäviä” vastaavissa tehtävissä[519].

Siihen, miten sotilasalueiden ja joukkojen turvallisuuden ylläpitoa koskevaa sääntelyä tulisi DCA-sopimus huomioiden kehittää, en kuitenkaan aio tarkemmin ottaa kantaa. Tällaisessa tarkastelussa lähestyttäisiin jo aiemmin kuvatulla tavalla sellaista *de lege ferenda* -kannanottoa,

---

[516] PeVL 6-7, 11 (kappaleet 24, 25 sekä päätösesitys).
[517] Vrt. Jyränki 2020, kohta Etusivu – Oikeustiede – Poikkeuslaki. [Viitattu 11.2.2025] ja Hiden 2016, kohta Etusivu – Oikeustiede – Normihierarkia. [Viitattu 11.2.2025].
[518] Vrt. esim. Puolustusministeriö 2024b, kohta Etusivu – Vastuualueet – Kansainvälinen puolustusyhteistyö – Kansainväliset sopimukset – Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. [Viitattu 3.3.2025]. Puolustusministeriökin viittaa näihin turvallisuuden järjestämistä ohjaaviin perusteisiin ”järjestelyasiakirjoina”.
[519] Ks. esim. Fleck 2018, s. 272. Esimerkiksi Alankomaissa on puolustusministeriön asetuksella annettu Saksan asevoimien (Bundeswehr) henkilöstölle oikeus tarvittaessa käyttää voimakeinoja joukkojen suojaamiseksi 1 saksalais-alankomaiden armeijakunnan (1 German-Netherlands Corps) käytössä olevilla alueilla.

millaisen tekeminen ei ole tämän tutkimuksen tavoitteena. Toisekseen, kuten tutkimuksen johdannossakin jo todettiin, ovat sotilaallisen liittoutumisen edellyttämät lainsäädäntöhankkeet parhaillaan käynnissä, joista esimerkkinä tässäkin luvussa erikseen mainittu hallituksen esitys puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi. Sen verran asiaan voidaan kuitenkin lausua, että jos nykymuotoiseen aluevalvontalakiin sotilaallisen liittoutumisen vuoksi esitettyjen muutosten joukossa on ollut tarpeen eritellä omana muutostarpeenaan DCA-sopimus kansainvälisenä sopimusvelvoitteena, voisiko puolustusvoimista annetun lain turvallisuussäännöksiin kohdistua näillä perusteilla sama muutostarve[520]?

6.5 Isäntämaatuen suunnittelijan näkökulmasta

Esimerkiksi *Silvasti* on Suomen sotatieteellisen seuran juhlajulkaisun avausartikkelissaan avannut sotatieteellisen tutkimuksen luonnetta eri lähteisiin perustuen. Yhtenä havaintona tähän liittyen on nostettu esiin sotatieteille verrattain tyypillinen teorian ja käytännönläheisyyden suhde.[521] Samanlaisen huomion on tahollaan tehnyt myös *Mäkinen*, joka taas on esittänyt sotatieteelliseen tutkimukseen vahvasti liitettävän operaatio-opin[522] tutkimuskohteen sijaitsevan usein nimenomaan käyttäjässä – teoriaa ja oppeja hyödyntävissä joukoissa ja sotilaissa.[523] Tässä tutkimuksessa ei toki ole kyse ”operaatio-opillisesta” tutkimuksesta, vaan nyt esiteltyjen johtopäätösten osalta ennemminkin sotilaallisiin operaatioihin liittyviä oikeudellisia perusteita käsittelevästä työstä. Niin sanotun *operatiivisen oikeuden*, johon tässä tutkimuksessa on viitattu myös *sotilasjuridiikkana*, yhtenä tehtävä on kuitenkin tuottaa oikeudellisia neuvoja sotilaita ja sotilaallista toimintaa varten[524].

Tällaisen operatiiviseen oikeuteen liitettävän ”oikeusperusteiden määrittelytehtävän” tarkoitus ei luonnollisestikaan ole tuottaa tyhjentävää vastausta käsillä olevan tutkimuksen puitteissa asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Näihin kysymyksiin on pyritty vastaamaan kokonaisuutena edellä esiteltyjen tutkimuksen johtopäätösten kautta. Sen sijaan tämän osion tavoitteena on osaltaan vastata tutkimukseen asetettuun isäntämaatuen suunnittelijan tarkastelunäkökulmaan – toisin sanoen siihen, *mitä isäntämaatuen suunnittelijan tulisi tarkastelun kohteina olevista*

---

[520] Vrt. HE 185/2024 vp, s. 8. DCA-sopimusta koskien on aluevalvontalain muutosesityksessä lausuttu, että uudessa sääntelyssä olisi ”…tarkoituksenmukaista selvyyden vuoksi huomioida Puolustusyhteistyöstä Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehty sopimus siten, että säännöksiin lisätään Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia koskeva poikkeus.”.
[521] Vrt. Silvasti 2017, s. 31–32.
[522] Ks. Maanpuolustuskorkeakoulu 2025, kohta: Etusivu – Tutkimus – Tutkimusalat. [Viitattu 12.2.2025]. ”Operaatio-oppia” käsittelevä tutkimusala tunnetaan nykyisellään ”operaatiotaitona ja taktiikkana”.
[523] Vrt. Mäkinen 2015, s. 28.
[524] Vrt. Luban 2013, s. 318. *Luban* kuvailee operatiivisen oikeuden tehtävää erityisesti ”operatiivisen tai sotilaslakimiehen” näkökulmasta.

oikeusperusteista ajatella. Vaikka edellä kuvatut operatiivisena oikeutena esiintyvät sotatieteen tutkimusintressit ovat tämän kaksoisopinnäytteen vain ”toiset kasvot”, voidaan näillä seuraavaksi esiteltävillä oikeudellisilla neuvoilla ajatella vastattavan tutkimuksen tarkastelunäkökulman lisäksi myös edellä kuvattuun sotatieteille ominaiseen käytännönläheisyyteen.

Tutkimuksen toisen tieteenalan eli julkisoikeuden näkökulmasta seuraavaksi esitettävien neuvojen voisi myös katsoa täyttävän lainopilliselle tutkimukselle tyypillistä oikeuslähdeoppiin perustuvaa systematisointi- ja *de lege lata* -tulkintatehtävää. Tutkimuksessa tähän näkökulmaan toki liittyy vahvasti myös kansainvälisen oikeuden piirissä sovellettava valistunut oikeuspositivismi, jonka piirissä vallitsevaa lainopin doktriinia on käytetty.[525] Käytännössä doktriinin avulla on pyritty selvittämään isäntämaatukeen liittyviä oikeussääntöjä ja seuraavaksi esiteltävät ”operatiivisoikeudelliset neuvot” voisi ajatella olevan yksi tämän selvitystyön lopputuotteista.

DCA-sopimuksen mukanaolosta huolimatta en tule näissä oikeudellisissa neuvoissa ottamaan erityisemmin kantaa kyseiseen sopimukseen ja sen velvoitteisiin. Tämä liittyy erityisesti sopimuksen toimeenpanovaiheeseen ja sen yhteydessä laadittaviin erillisjärjestelyihin. Nämä olisivat tyhjentävien tulkintojen kannalta kuitenkin varsin oleellisia. Oikeudelliset havainnot ja neuvot koskevat näin ollen yleisesti Naton piirissä tapahtuvaa toimintaa, tutkimuksen keskiössä ollutta Nato SOFA-sopimusta sekä muita käsiteltyjä oikeussääntöjä. Esitellään nämä neuvot noudattaen tutkimuksen ja sen johtopäätösten käsittelyssä käytettyä rakennetta.

Isäntämaatuen suunnittelussa noudatettavia yleisiä neuvoja voisi hyvin olla, että ”suunnittelu on hyvä aloittaa ajoissa” ja ”yhteydenotot vieraileviin joukkoihin ja harjoituksen oikeudelliseen tukeen on tehtävä hyvissä ajoin”.[526] Tällaiset neuvot saattavat kuitenkin kuulostaa jossain määrin itsestäänselvyyksiltä. Myöskään isäntämaatukea koskevien oikeusperusteiden ja -lähteiden avaamista ei enää tässä vaiheessa varmastikaan tarvitse suorittaa.[527] Jos tätä isäntämaatuen suunnittelun ja oikeudellisten järjestelyjen luonnetta pyritään kuitenkin jollain tavalla tiivistää,

---

[525] Vrt. Kolehmainen 2016, s. 107–108. *Kolehmainen* ei toki mainitse kansainvälistä valistunutta oikeuspositivismia avatessaan oikeustieteellisen tutkielman tiedonintressiä yleisesti. Artikkelissa tarkastelun kohteena on nimenomaan lainopin piirissä pääsääntöisesti sovellettava doktriini.

[526] Vrt. esim. Hrab – Minculete 2022, s. 17 ja Nato AJP-4.3 2022, s. 17. *Hrab* ja *Minculete* ovat tarkastelleet isäntämaatuen merkitystä isäntämaan toimiessa kauttakulkuvaltiona tai kolmannen osapuolen joukkojen lähettämistä tukevana valtiona. Tällaisessakin tilanteessa on argumentoitu, että tukitoimien suunnittelu olisi hyvä aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Samaa periaatetta painotetaan Naton isäntämaatukidoktriinissa (ks. kappale 3.2). Kumpikaan lähteistä ei toki suoranaisesti mainitse yhteydenottoa oikeudelliseen tukeen, mutta tämän voisi ajatella olevan varsin luonnollinen menettely. Kyseisessä isäntämaatukidoktriinin kohdassa kuitenkin viitataan tapauskohtaisten isäntämaatukijärjestelyiden laatimiseen.

[527] Tämä kokonaisuus on tiivistetty esim. kuvioon 1 (ks. s. 61).

voisi havaintojen katsoa liittyvän pitkälti siihen, mitkä velvoitteet ja ”sopimusinstrumentit” ovat tosiasiassa oikeudellisesti sitovia ja mitkä eivät. Yleiset havainnot ovat näin ollen seuraavia:

- Kun kyse on rauhan aikana ja normaaliolojen toimivaltuuksin tapahtuvasta harjoitustoiminnasta on tunnistettava, onko kyse ”tavanomaisesta harjoitustoiminnasta” vai esimerkiksi Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävistä, jotka sisältävät myös harjoitustoimintaa. Päätöksentekoprosessi harjoitusten toimeenpanemiseksi on tarkastellun perusteella erilainen.
- Isäntämaatuen toimeenpanon kannalta keskeisin kansainvälinen sopimusvelvoite on Nato SOFA. Kaikki mitä siihen perustuen sovitaan isäntämaatukea koskevissa järjestelyasiakirjoissa (tyypillisesti yhteisymmärryspöytäkirjat ja tekniset järjestelyasiakirjat) on sisällöltään oikeudellisesti osapuolia sitomatonta. Näissä isäntämaatukea koskevissa järjestelyissä on näin ollen kyse vain viranomaisten välisten toimien yhteensovittamisesta. Isäntämaatukiasiakirjan allekirjoituksesta on lähtökohtaisesti tehtävä viranomaisen, eli Puolustusvoimien, työjärjestyksen mukainen päätös[528].
- Harjoituksissa ja vastaavissa tapahtumissa on lähtökohtaisesti aina oltava jokin ”määräävä” isäntämaatukea koskeva järjestelyasiakirja. Tällaisen laatimiseen ei kuitenkaan ole oikeudellista velvoitetta, vaikka kotimaisen lainsäädännön esitöissä näiden asiakirjojen tarpeellisuuteen viitataankin.[529] Kyseessä on myös Natossa yleisesti hyväksytty menettely.[530]
- Koska isäntämaatukea koskevat järjestelyasiakirjat ovat oikeudellisesti sitomattomia, ei niissä voida poiketa kansainvälisistä tai lainsäädännöllisistä velvoitteista. Käytännössä voidaan siis sopia vain siitä, miten näitä edellä mainittuja noudattaen isäntämaatuki tullaan järjestämään.

Ensimmäinen tutkimukseen valituista erillisistä tarkastelukohteista koski joukkojen maahantulon järjestelyitä. Tähän liittyneet huomiot koskivat lähinnä joukkojen ja niiden jäsenten maahantulon edellytyksiä sekä maahantulomuodollisuuksien sisältöä:

---

[528] Vrt. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2, s. 33.
[529] Esim. HE 90/2023 vp, s. 32, HE 38/2000 vp, s. 27 ja HE 19/1997 vp, s. 7.
[530] Vrt. esim. HE 90/2023 vp, HE 38/2000 vp, Nato AJP-4.3 2021, Rzadkowska – Ziółkowski 2016, Cotigă 2017, Cotigă 2018, Maciu 2015, Kříž – Skoruša 2016 ja Fleck 2018, s. 730.

- Harjoitustoimintaan liittyvä ulkomaisten joukkojen maahantulon on aina, niin Nato SOFAn johdantotekstiin kuin aluevalvontalain 4 ja 9 §:iin[531] perustuen, luvanvaraista. Nato SOFA ei ole aluevalvontalaissa tarkoitettu kansainvälinen sopimus.
- Nato SOFAn III artiklan 1 kappaleen mukaisesti ulkomaisille joukoille ei suoriteta rajatarkastusta. Joukolle voidaan kuitenkin osoittaa maahantulomuodollisuus, jonka tavoitteena voi olla 1) tilannekuvan ylläpito Suomessa olevista joukoista ja 2) joukon jäsenten kuulumisen lähettäjävaltion asevoimiin sekä aluevalvonta-asetuksen 1 luvun mukaisen maahantuloluvan oikeellisuuden varmistaminen. Maahantulossa on huomioitava myös Schengenin säännöstön velvoitteiden toteutuminen.
    - Maahantulomuodollisuuden perusteena voidaan pitää myös Nato SOFAn III artiklan 2 kappaleen määräystä esittää lähettäjävaltion henkilöllisyystodistus (esimerkiksi asevoimien henkilökortti) sekä lähettäjävaltion tai Naton toimivaltaisen viranomaisen antama matkamääräys (Nato Travel Order) aina pyydettäessä.
- On hyvän käytännön mukaista sopia ja tiedottaa ennalta näistä maahantulon menettelyistä myös isäntämaatukea koskevissa järjestelyasiakirjoissa. Suoranaista oikeudellista velvoitetta tähän ei ole, mutta esimerkiksi nykymuotoisen aluevalvontalain esitöissä tällainen menettely on katsottu asianmukaiseksi. Järjestelyasiakirjalla myös edistetään Nato SOFAan sisältyvää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta.
    - Vierailevalle joukolle on toisin sanoen kyettävä avaamaan aluevalvontalain mukaisen lupamenettelyn toteutustapaa sekä maahantuloa koskevien muodollisuuksien sisältöä.

Toinen tutkimuksen erityistarkastelukohteista koski isäntämaatuen piirissä toteutettavia joukkojen turvallisuusjärjestelyitä. Tämä tarkastelu keskittyi pitkälti Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen ympärille. Harjoitustoiminnan yhteydessä toimeenpantavan isäntämaatuen toteutuksen kannalta kyseisten määräysten tulkinta tarkoittaisi esimerkiksi seuraavaa:

- Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen ”perinteisen” tulkinnan mukaan vierailevalla joukolla on lähtökohtaisesti oikeus turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitoon vain oman joukkonsa keskuudessa. Tähän liittyen joukko voi ryhtyä VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaisesti ”kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin” vain sille erikseen Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta annetun lain 13 §:n mukaisesti määritellyllä alueella. ”Asianmukaisten

[531] Huom. myös aluevalvontalain 5–8 ja 10 §:ssä määritellyt sotilaiden ja joukkojen maahantuloa koskevat lisämääreet.

toimenpiteiden” sisältö määrittyy tässä tapauksessa lähettäjävaltion lainsäädännön mukaan[532].

- Muita kuin oman joukon jäseniä kohtaan vieraileva joukko on lähtökohtaisesti oikeutettu vain rikoslain 4 luvun 4 §:n mukaiseen hätävarjeluun sekä pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n yleiseen kiinniotto-oikeuteen.
- Suomalainen viranomainen vastaa toimivaltuuksiensa mukaisesti vierailevan joukon ”suojaamisesta” ja ulkoisen turvallisuuden varmistamisesta. Tällä varmistetaan turvallisuustoimien lainmukaisuus sekä valtion täysivaltaisuuden toteutuminen.
- Yhteiskäytössä olevilla alueilla vierailevan joukon käyttöön määriteltävä alue kannattaa, tilanteesta ja olosuhteista riippuen, määritellä tukikohta-alueen sisään irti alueen ulkorajoista. Tällä minimoidaan vierailevan joukon tarve ryhtyä suojaus- ja puolustustoimenpiteisiin ulkoisia uhkia vastaan Puolustusvoimien käytössä olevan alueen ulkorajoilla.
- Vierailevan joukon jäsenet saavat kantaa Nato SOFAn VI artiklan mukaisesti tehtäviinsä liittyen aseita sekä lähettäjävaltion lainsäädännön mukaisia vastaavia voimankäyttövälineitä.[533] Isäntämaa (tai -joukko) voi esittää asiaan liittyen pyyntöjä. Aseenkanto-oikeuteen vaikuttaa myös aluevalvontain ja -asetuksen mukaisen maahantuloluvan sisältö.[534]

[532] Vrt. Fleck 2018, s. 271.
[533] Vrt. esim. Fleck 2018, s. 199.
[534] Ks. aluevalvontalaki 4 § 2 mom. ja aluevalvonta-asetus 2 § 1 mom. 6 kohta.

7 LOPUKSI

7.1 Tutkimuksen luotettavuudesta

Päläs ja *Tuominen* ovat kirjoituksessaan tutkimusetiikasta oikeustieteessä ja lainopissa todenneet, ettei lainopillinen tutkimus ole objektiivisuudeltaan koskaan verrattavissa vaikkapa lääketieteisiin, jossa eettiset kysymykset nousevat aivan eri tavoin esiin. Sen sijaan lainopillisessa tutkimuksessa olisi eettisyyden kannalta tärkeää nimenomaan tutkijan omaan positioon liittyvä itsereflektio. Pohdinta siis siitä, millaisia ennakkoluuloja ja -käsityksiä tutkijalla mahdollisesti on tutkimusaihetta kohtaan ja miten nämä ovat esimerkiksi vaikuttaneet tutkimusasetelmaan ja näkökulmiin?[535] Lainopillisen tutkimuksen ollessa pohjimmiltaan kuitenkin tulkintatiede ja nyt toteutetun tutkimuksen ollessa toteutukseltaan kahta tieteenalaa edustava kaksoisopinnäyte, on tällainen eettinen arviointi ainakin lyhyesti nähdäkseni paikallaan. Kysehän on lopulta yleisesti tieteelle ominaisesta käytetyn aineiston, tulosten ja niiden pohjalta laadittujen johtopäätösten välisen suhteen arviosta.

Tutkimuksen objektiivisuuteen on pyritty vaikuttamaan erityisesti tieteenteoria- ja metodivalinnoilla. Tässä tutkimuksessa nimenomaan oikeuspositivismi ja lainopillinen ote ovat olleet ne valinnat, joiden avulla on pyritty vahvistamaan tuotetun tiedon objektiivisuutta. Kuten tutkimuksen johdannossa todettiin, katsoo kansainvälisen oikeuden piirissä valta-aseman saavuttanut oikeuspositivismi oikeuden muodostuvan nimenomaan velvoittavista *objektiivisista oikeussäännöistä*, oikeussääntöjen määritelmän ulkopuolelle sijoittuvien normien ollessa jotakin muuta, ei-velvoittavaa. Kyse ei siis ole sääntöjen selittämisestä arvoihin tai moraaliin pohjaten vaan yksinkertaisesti siitä, että sääntö joko on tai ei ole oikeudellisesti sitova.[536] Näin voisi olettaa, että jos tutkija on nyt toteutetun tarkastelun piirissä ymmärtänyt ja osannut soveltaa näitä lähtökohtia, voisi toisellakin tutkijalla ajatella olevan mahdollisuus päätyä samoihin lopputuloksiin nyt tarkastellun aineiston perusteella.

Luotettavuusarvio aineiston osalta voisi näin ollen kohdistua erityisesti siihen, olenko tutkijana onnistunut löytämään ja huomioimaan aiheen kannalta keskeisimmät oikeussääntöjä sisältävät lähteet? Haluaisin luonnollisesti ajatella näin tehneeni, vaikka joidenkin osa-alueiden kohdalla

---

[535] Päläs – Tuominen 2024.

[536] Vrt. esim. Niemi 2022, s. 1230 ja Niiniluoto 2022, s. 1013. *Niemi* on esimerkiksi argumentoinut, että ”Oikeussääntöjen voimassaolon selittäminen arvoihin perustuvan ymmärtämisen kohteena heikentää lainopillisen tiedon objektiivisuutta.”. Samaan viitaten myös *Niiniluoto* on todennut, että ”Oikeusjärjestys muodostuu säännöistä, jotka oikeusyhteisö lakien säätämisen kautta on asettanut velvoittavan normin asemaan.”. Toisin sanoen se, mitä kansallisessa kontekstissa ei ole lailla säädetty, ei myöskään ole velvoittavaa. Kansainvälisen oikeuden piirissä valistunut oikeuspositivismi taas määrittelee velvoittavat säännöt ICJ:n perussäännön 38 artiklaan perustuen.

myös tunnistan, että argumentaation tukena hyödynnettävää lisäaineistoa olisi varmasti ollut saatavilla. Tämän lisäksi sotilaalliseen liittoutumiseen liittyvien säädösmuutostarpeiden vuoksi aiheen sääntely on toistaiseksi vielä kehityksenalaisena ja tästä syystä aiheeseen palaaminen esimerkiksi jonkin ajan päästä saattaisi tuottaa hyvinkin erilaisen lopputuloksen. Tutkimuksen toteuttamiseen ja aineistoon liittyviin valintoihin ei enää tässä vaiheessa kuitenkaan kannata yrittää vaikuttaa ja vastuu näistä valinnoista kuuluu tutkijalle itselleen.

Tutkimuksen aineistoon liittyvän luotettavuusarvion lisäksi pohdintaa tulee kohdistaa myös edellä mainittuun tutkijapositioon. Erityisesti tutkimukseen tehtyjen näkökulmavalintojen osalta lienee asianmukaista mainita taustastani nimenomaan upseerina ja näin katson oikeutta osin myös tavallaan sen ”ulkopuolelta”. Uskallankin näin väittää, että taustaltaan esimerkiksi lakimies olisi saattanut tarkastella tutkimuskohteita hyvin eri tavoin.[537] Tämä havainnollistuu kenties jopa parhaiten siinä, miten juuri isäntämaatuki liitettiin viitekehykseksi tutkimukseen. Nyt ”erityistarkastelukohteina” esiteltyjä kokonaisuuksia olisi varmasti hyvin voinut käsitellä täysin omina erillisinä tutkimuskohteinaan kansallisen julkisoikeuden tai kansainvälisesti niin sanotun vieraillevien joukkojen oikeuden näkökulmasta. Näiden lähestyminen kuitenkin isäntämaatuen järjestämisen näkökulmasta edellytti tiettyjen perusasioiden, kuten kansainvälisen oikeuden perusteiden ja isäntämaatuen sopimisen prosessin avaamista. Haluankin myös tätä näkökulmavalintaa avaamalla osin edelleen perustella tutkimuksessa tehtyjä valintoja.

Toinen tutkijaposition reflektoimiseen liittyvä huomio koskee mielestäni erityisesti johtopäätöksinä esiteltyjen tulkintojen taustalla ollutta argumentaatiota. Esimerkiksi *Soininen* on luonnehtinut oikeudellisen kirjoittamisen edellytyksiä toteamalla, että tutkimusprosessin kannalta tutkijan tulisi olla ”laajasti lukenut” selvittääkseen esimerkiksi aiempaa tutkimusperinnettä ja aiheen kannalta keskeisimpiä kokonaisuuksia.[538] En tässä yhteydessä lähde kuitenkaan tuottamaan itsearviota siitä, miten olen onnistunut tuomaan näitä argumentaation edellytyksiä ilmi. ”Tutkijapositioni” puolesta voin sen sijaan pohtia, että olen varmasti vääjäämättä omaksunut tutkimukseeni vaikutteita erityisesti ammatillisen taustani kautta ja tätä myötä sotatieteiden piiristä. Näistä jälkimmäiseen nojaaminen on tietysti jossain määrin myös itsestäänselvyys tutkimuksen kaksoisopinnäyteroolista johtuen.

---

[537] Vrt. Tuori 1998. En suoranaisesti viittaa pohdinnallani *Tuorin* ajatuksiin ”oikeuden kaksista kasvoista” ja ”lakimiehistä oikeuden pääasiallisina toimijoina”, vaikka omaa tutkijapositiotani arvioidessa saattaa näistä kyse ollakin. Pyrin ennemminkin tuomaan esiin, mistä lähtökohdista tutkimusta on ryhdytty tekemään ja miten tämä on mahdollisesti vaikuttanut lopputulokseen.
[538] Soininen 2016, s. 67.

7.2 Mahdollisesta jatkotutkimuksesta

Tutkimuksessa jää tätä myötä tehtäväksi enää mahdolliseen jatkotutkimukseen liittyvän pohdinnan suorittaminen. Aluksi tulee kuitenkin jo tutkimuksen lähtökohtia peilaten todeta, että tutkimusaiheeseen, eli siis käytännössä isäntämaatukeen ja joukkojen oikeudelliseen asemaan liittyen, olisi valittavissa periaatteessa lukemattomia erilaisia näkökulmia. Esimerkkinä tästä voidaan jo yksinään pitää tutkimuksessa keskeisenä lähdeaineistona toiminutta Nato SOFAn voimaansaattamislakia koskenutta hallituksen esitystä, jonka sisältökuvauksen toisessa kappaleessa tällaisia ”oikeudellisia aihealueita” yksilöidään pelkästään jo viisi.[539]

Nyt tutkimukseen valituista erillisistä tarkastelukohteista, joukkojen maahantulosta ja turvallisuuden järjestelyistä, olisi varmasti kummastakin saanut kirjoitettua oman opinnäytteensä. Näiden käsittely myös ilman isäntämaatuen asettamista viitekehykseksi olisi niin ikään ollut mahdollista. Kaksoisopinnäytteen laajuusvaatimus huomioiden tutkimukseen kuitenkin päädyttiin sisällyttämään molemmat näistä erityistarkastelukohteista ja isäntämaatuki tämän tarkastelun kehysnäkökulmana.

Tutkimuksen kautta esiin noussut varsin ilmiselvä lisätutkimuskohde liittyy luonnollisesti DCA-sopimukseen ja sen tulkintoihin. DCA-sopimus sisällytettiin nyt tutkimukseen erityisesti siitä syystä, että sopimuksen toimeenpanovaiheen käynnissä olosta huolimatta sopimus on kuitenkin lailla voimaan saatettua oikeutta. Tämän lisäksi sopimuksen käsittelemättä jättäminen olisi nähdäkseni jättänyt isäntämaatuen piirissä sovellettavien oikeussääntöjen käsittelyn olennaisella tavalla vajaaksi. Toisaalta tämä ei muuta sitä tosiseikkaa, ettei tutkimuksessa päädytty tekemään lopullisia tulkintoja sopimuksen soveltamisesta. Tämän voisi ajatella tulevan tehtäväksi osana myöhemmin tapahtuvaa tutkimusta.

Säädösmuutosten jossain määrin vakiinnuttua tulevaisuudessa ja tulkintakäytännön tultua selväksi voitaisiin niin ikään ajatella toteutettavan aiheen tiimoilta jonkinlaisia *de lege ferenda* -kannanottoja. Näitäkään ei tämän tutkimuksen asetelma ja lähtökohdat huomioiden lähdetty tekemään. Kaiken kaikkiaan aiheen pohjalta on varmasti turvallista todeta, että tutkimustarve tällaiselle, laajasti ajateltuna ”vieraillevien joukkojen oikeutta”, käsittelevälle tutkimukselle Suomessa on sotilaallinen liittoutuminen huomioiden jatkossakin olemassa.

---

[539] Ks. HE 90/2023 vp, s. 1. Sisältökuvauksessa todetaan mm., että Nato SOFA ”…sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia.”. Näistäkin viidestä kategoriasta viimeinen ”joukkojen erioikeudet ja vapaudet” jäävät sisällöltään pitkälti määrittelemättömäksi ja kokonaisuutta täsmennetään esityksen edetessä tarkemmin.

LÄHTEET

Teokset

Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? Helsinki: Tammi 1978.

Dixon, Martin, Textbook on International Law. Seventh Edition. Lontoo: Oxford University Press 2013.

Fleck, Dieter, The Handbook of the Law of Visiting Forces. Second Edition. Oxford: Oxford University Press 2018.

Hakapää, Kari, Uusi kansainvälinen oikeus. 3. uud. painos. Helsinki: Talentum 2010.

Hill, Jeremy, Aust´s Modern Treaty Law and Practice. Cambridge: Cambridge University Press 2023.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? – Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 2011.

Honkala, Jouni, Johdatus sota-aluksen oikeudelliseen asemaan Suomen rannikolla. Joensuu: PunaMusta Oy 2022.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. 4. uud. painos. Helsinki: Talentum 2014.

Jääskinen, Niilo, Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki: Yliopistopaino 2008.

Kurkela, Matti S, Globalisoitunut sopimuskäytäntö ja sopimusoikeudelliset periaatteet. Helsinki: Edita Prima Oy 2003.

Lazareff, Serge, Status of Military Forces Under Current International Law. Leyden: A. W. Sijthoff 1971.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3. uud. painos. Helsinki: Alma Talent Oy 2023.

Nato Handbook. Brysseli: Nato Office of Information and Press 2001.

Parkkari, Juhani, Sodan oikeussäännöt. Helsinki: Tietosanoma 2018.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 234. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.

Viljanen. Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy 2001.

Artikkelit

Borda, Aldo Zammit, A Formal Approach to Article 38(1) (d) of the ICJ Statute from the Perspective of the International Criminal Courts and Tribunals. The European Journal of International Law, Vol. 24, No. 2, 2013, s. 649–661.

Cotigă, Stefan-Daniel, Specific Management for Designing and Granting Host Nation Support on Romania´s Territory. Strategic Impact, Vol. 64/65, Iss. 3/4, 2017, s. 24–31.

Cotigă, Stefan-Daniel, Theoretical Considerations on Nato´s Approach on Host Nation Support. Case Study on Romania. International Scientific Conference "Strategies XXI", suppl. Centre for Defence and Security Strategic Studies/"Carol I", National Defence University, Vol. 2, 2018, s. 48–54.

Dickinson, Andrew, Status of Forces under the UN Convention on State Immunity. The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 55, No. 2, 2006, s. 427–435.

Edwards, Linda H, A Writing Life. Mercer Law Review, Vol. 61, 2010, s. 867–898.

Guardia, J.D. – Herrera L, Manuel A – Lopez, Osvaldo, The Republic of Panama Against Wilbert L. Scwartzfiger: Involuntary Manslaughter. The American Journal of International Law, Vol. 21, No. 1, 1927, s. 182–187.

Guzman, Andrew T – Meyer, Timothy L, International Soft Law. Journal of Legal Analysis, Vol. 2, No. 1, 2010, s. 171–225.

Hall, Stephen, The Persistent Spectre: Natural Law, International Order and The Limits of Legal Positivism. The European Journal of International Law, Vol. 12 No. 2, 2001, s. 269–307.

Hrab, Marius – Minculete, Gheorghe, Approaches to the Role of the Host Nation Support in Strategic Deployment. Land Forces Academy Review, Vol. XXVII, No. 1(105), 2022, s. 10–18.

Hernández, Gleider, Legal Positivism and the Individual in International Law. Teoksessa Sparks, Tom – Peters, Anne (eds.), The Individual in International Law – History and Theory. Oxford: Oxford University Press 2024.

Honkanen, Karoliina, Liittoutunut Puolustus. Kylkirauta 3/2023, s. 9–11.

Hovell, Devika, The Elements of International Legal Positivism. Current Legal Problems, Vol. 75, 2022, s. 71–109.

Kajanmaa, Petteri, Naton paluu tulevaisuuteen. Kylkirauta 3/2023, s. 5–7.

Kammerhofer, Jörg, International Legal Positivist Research Methods (2019). Teoksessa Deplano, Rossana – Tsagourias, Nicholas (eds.), Research Methods in International Law – A Handbook. Cheltenham: Edward Elgar 2021. Saatavissa: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3503295>

King, Archibald, Jurisdiction over Friendly Foreign Armed Forces. The American Journal of International Law, Vol. 36, No. 4, 1942, s. 539–567.

Klopfer, Timothy, Host nation support at EUCOM. Navy Supply Corps Newsletter, Vol 71, Iss. 4, 2008, s. 14–16.

Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016, s. 106–134.

Koskenniemi, Martti, Letter to the Editors of the Symposium. The American Journal of International Law, Vol. 93, No 2, 1999, s. 351–361.

Kříž, Pavel – Skoruša, Leopold, The Legality of the Military Police Activities by Granting Aid as a Host Nation Support Operation. Vojenské rozhledy (Czech Military Review), Vol. 25, No. 3, 2016, s. 33–45.

Leppänen, Marko, Valmiutta, yhteensopivuutta ja yhteistoimintakykyä. Kylkirauta 2/2017, s. 17–19.

Luban, David, Military Necessity and the Cultures of Military Law. Leiden Journal of International Law, Vol. 26, Iss. 2, 2013, s. 315–349.

Maciu, Florin, The Status of Foreign Armed Forces on the Romanian Territory – Regulations, Specific Cases, Solutions Regarding Jurisdictions. Journal of Defense Resources Management, Vol. 6, Iss. 1(10), 2015, s. 73–78.

Meron, Theodor, Some Reflections on the Status of Forces Agreements in the Light of Customary International Law. The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 6, No. 4, 1957, s. 689–694.

Mäkinen, Juha, Sotatieteitä – ei sotatieteitä? Teoksessa Nokkala, Arto – Hanska, Jan – Häyry, Matti (toim.), Akateemisuus ja upseerius - Tieteen, tutkimuksen ja johtamisen ristivetoa puolustushallinnossa. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 2: Artikkelikokoelmat No. 15. Tampere: Juvenes Print 2015.

Naert, Frederik, The Application of Human Rights and International Humanitarian Law in Drafting EU Missions´ Mandates and Rules of Engagement. Institute for International law, Working Paper No. 151, K.U. Leuven 2011.

Niemi, Matti Ilmari, Lainopillisen tiedon erityisluonteesta. Lakimies 7–8/2022, s. 1209–1231.

Nieminen, Liisa, Ristiriitainen soft law – liian paljon vai liian vähän soft law´ta? Lakimies 7–8/2020, s. 1081–1103.

Niiniluoto, Ilkka, Lainoppi vs. oikeustiede: turha riita? Lakimies 7–8/2022, s. 1012–1015.

Ojanen, Tuomas, "Suomi on täysivaltainen tasavalta" – Täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtia ja perusteita uuden perustuslain aikana. Jurisprudentia XXXVII:2004, s. 385–432.

Otzulis, Valdis – Ozoliņa, Žaneta, Shaping Baltic States Defence Strategy: Host Nation Support. Lithuanian Annual Strategy Review, Vol. 15, 2017, s. 77–98.

Paso, Mirjami, Kirjoitanko, koska muuta en voi? – Tieteellisestä kirjoittamisesta ja sen opettamisesta. Oikeus 3/2010, s. 299–310.

Päläs, Jenna – Tuominen, Tomi, Missä on tutkimusetiikka oikeustieteessä ja lainopissa? Oikeus 1/2024, s. 1–4.

Rzadkowska, Katarzyna – Ziółkowski, Jarosław, Host Nation Support — conclusions of Polish Armed Forces experiences. Biuletyn Wojskowej Akademii Technicznej (Bulletin of the Military University of Technology), Vol. 65, No. 1, 2016, s. 159–167.

Silvasti, Markus, Sotatieteellinen tutkimus – tietoa, käytäntöä vai kuuliaisuutta? Tiede ja ase, Vol. 75, T & A 75 vuotta entä seuraava kvartaali, 2017, s. 15–37.

Simma, Bruno – Paulus, Andreas L, The Responsibility of Individuals for Human Rights Abuses in Internal Conflicts. The American Journal of International Law, Vol. 93, No 2, 1999, s. 302–316.

Sirkkola, Matti, Nato-jäsenyys ja aluevalvontalainsäädäntö. Kylkirauta 3/2023, s. 25–27.

Smits, Jan M, What Is Legal Doctrine? – On the Aims and Methods of Legal Dogmatic Research. Teoksessa van Gestel, Rob – Micklitz, Hans-W – Rubin, Edward L (eds.), Rethinking

Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue. Cambridge University Press 2017, s. 207–228. Saatavissa: Maastricht European Private Law Institute Working Paper No. 2015/06. <https://ssrn.com/abstract=2644088>

Soininen, Niko, Oikeudellisen argumentin rakentaminen kirjoitusprosessissa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016, s. 51–70.

Tuori, Kaarlo, Oikeuden kahdet kasvot. Tieteessä tapahtuu, Vol. 16, No. 6, 1998. Saatavissa: <https://journal.fi/tt/issue/view/4144>

Turnbull IV, Charles P, The Basis of Unit Self-Defense and Implications for the Use of Force. Duke Journal of Comparative & International Law, Vol. 23, Iss. 1, 2012, s. 121–148.

Tvarnoe, Christina D – Nielsen, Ruth, European, Realistic Legal Positivism – Part I. CBS LAW Research Paper No. 22-04, Copenhagen Business School 2022.

Öblom, Harri – Paloheimo, Aito – Nieminen, Lauri – Kettunen, Matti, Lisävoimaa kansainvälisistä harjoituksista. Sotilasaikakauslehti 1/2023, s. 44–51.

Lait ja asetukset

Aluevalvontalaki (755/2000)

Laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta (418/2017)

Laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta (442/2023)

Laki Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta (124/2024)

Laki Puolustusvoimista (551/2007)

Laki puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdystä sopimuksesta (485/2024)

Laki Suomen Säädöskokoelmasta (188/2000)

Pakkokeinolaki (806/2011)

Poliisilaki (827/2011)

Puolustusministeriön asetus oleskelu- ja vierailuluvista, kieltotauluista, vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta sekä ammattisotilaan perustaidoista ja kunnosta (1253/2007)

Puolustustilalaki (1083/1991)

Rajavartiolaki (578/2005)

Rikoslaki (39/1889)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tullilaki (304/2016)

Ulkomaalaislaki (301/2004)

Valmiuslaki (1552/2011)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Valtioneuvoston asetus aluevalvonnasta (971/2000)

Valtiosopimukset

Asetus Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 11/1949).

Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen sopimus Euroopan unionin sotilasesikunnan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien, myös harjoitusten, valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi Euroopan unionin toimielinten käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen palvelukseen siirrettyjen sotilas- ja siviilihenkilöiden sekä jäsenvaltioiden tätä varten Euroopan unionin käyttöön asettamien sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta (EU SOFA) (SopS 90/2019).

Pohjois-Atlantin sopimus (SopS 17–18/2023).

Sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta (SopS 23–24/2024).

Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toinen lisäpöytäkirja (SopS 72–73/2005).

Puolustusministeriön ilmoitus Naton kanssa tehdystä isäntämaatukea koskevasta teknisestä järjestelyasiakirjasta (SopS 35/2022).

Puolustusministeriön ilmoitus Naton kanssa tehdystä isäntämaatukea koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta (SopS 82/2014).

Puolustusministeriön ilmoitus Ruotsin kanssa tehdystä isäntämaatukea koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta (SopS 39/2022).

Sopimus Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Itävallan tasavallan välillä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi (SopS 55/2007).

Sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdystä pöytäkirjasta (SopS 25–26/2024).

Sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta (SopS 64–65/1997).

Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä puolustusyhteistyöstä (SopS 69-70/2024).

Ulkoasiainministeriön ilmoitus Schengenin säännöstön soveltamisesta (SopS 23/2001).

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 32–33/1980).

Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus (UNCLOS) (SopS 49–50/1996).

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja ja Kansainvälisen Tuomioistuimen perussääntö (SopS 1/1956).

Yleissopimus, tehty Euroopan Unionista tehdyn K.3 artiklan perusteella, tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä (SopS 148/2004).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

Al Nashiri v. Puola, 24.7.2014, no. 28761/11.

Al Nashiri v. Romania, 31.5.2018, no. 33234/12.

Valtiopäiväasiakirjat

HE 38/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluevalvontalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 56/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta.

HE 185/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta ja siihen sisältyviksi laeiksi.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 193/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 19/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 315/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

HE 90/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 58/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 243/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 16/2005 vp. Hallituksen esitys Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopimuksen, korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laeiksi sopimusten ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 45/2000 vp. Hallituksen esitys Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta.

PeVL 80/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

PeVL 2/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 28/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 56/2007 vp. Hallituksen esitys rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 3/2001 vp. Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta Schengenin yleissopimuksen rajat ylittävää tarkkailua koskevan 40 artiklan soveltamisalan laajentamiseksi.

UaVM 16/2022 vp. Ulkoasiainvaliokunta – Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Virallisjulkaisut

Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5. Valtioneuvoston puolustusselonteko. Helsinki: Puolustusministeriö.

Puolustusministeriö, Mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutukset Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiselle ja puolustushallinnolle. 2004.

Puolustusministeriö, Puolustusvoimien harjoitusalueiden käyttö kansainväliseen ja kaupalliseen toimintaan – Harjoitusaluetyöryhmän loppuraportti. 2006.

Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2. Valtiosopimusopas – Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua koskeva ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Helsinki: Ulkoministeriö.

Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Helsinki: Valtioneuvosto.

Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78. Valtioneuvoston puolustusselonteko. Helsinki: Valtioneuvosto.

VN päätös PLM/2024/40. Kansainvälinen apu – Puolustusvoimien osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Air Shielding -tehtäviin vuonna 2024.

VNS 3/2022 vp. Selonteko Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon 15.5.2022.

Muut virallislähteet

Nato AJP-4.3, Allied Joint Doctrine for Host-Nation Support. Edition A, Version 1. Nato Standardization Office (NSO) 2021.

OKV/839/1/2014. Naton kanssa isäntämaatuesta tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan käsittely.

OKV/855/21/2024. Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehty puolustusyhteistyösopimus (DCA).

STANAG 2234, Allied Joint Doctrine for Host-Nation Support. Edition 4. Nato Standardization Office (NSO) 2021.

Verkkolähteet

Hiden, Mikael: Normihierarkia – laajempi kuvaus. Päivitetty 2016. Saatavissa: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:normihierarkia/laajempi_kuvaus. Avattu: 11.2.2025.

Ilmavoimat: Ilmavoimat osallistuu Nato-tehtäviin Romaniassa kesällä 2024. Päivitetty 2024. Saatavissa: https://ilmavoimat.fi/-/ilmavoimat-osallistuu-nato-tehtaviin-romaniassa-kesalla-2024. Avattu: 22.8.2024. (Ilmavoimat 2024a).

Ilmavoimat: Nato-tehtäviin osallistuvat suomalaiset hävittäjät saapuivat Romaniaan. Päivitetty 2024. Saatavissa: https://ilmavoimat.fi/-/nato-tehtaviin-osallistuvat-suomalaiset-havittajat-saapuivat-romaniaan. Avattu: 22.8.2024. (Ilmavoimat 2024b).

Jyränki, Antero: Poikkeuslaki. Päivitetty 2020. Saatavissa: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:poikkeuslaki. Avattu 11.2.2025.

Maanpuolustuskorkeakoulu: Tutkimusalat. Saatavissa: https://maanpuolustuskorkeakoulu.fi/tutkimusalat. Avattu 12.2.2025.

Maanpuolustuskorkeakoulu: Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Saatavissa: https://maanpuolustuskorkeakoulu.fi/johtamisen-ja-sotilaspedagogiikan-laitos. Avattu 21.1.2024.

Nato: Standardization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69269.htm. Päivitetty 2022. Avattu 24.2.2025.

Puolustusministeriö: Suomen osallistumisesta kansainväliseen harjoitustoimintaa vuonna 2024. Saatavissa: https://www.defmin.fi/vastuualueet/kansainvalinen_harjoitusyhteistyo. Avattu 19.8.2024. (Puolustusministeriö 2024a).

Puolustusministeriö: Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa. Saatavissa: https://www.defmin.fi/vastuualueet/kansainvalinen_puolustusyhteistyo/kansainvaliset_sopimukset/puolustusyhteistyosopimus_yhdysvaltojen_kanssa_(dca)#0507aea3. Avattu 24.5.2024. (Puolustusministeriö 2024b).

Puolustusministeriö: Suomen Nato-jäsenyys. Saatavissa: https://www.defmin.fi/vastuualueet/suomen_nato-jasenyys. Avattu 17.1.2024. (Puolustusministeriö 2023a).

Puolustusministeriö: Puolustusministeri Antti Kaikkonen päätti Puolustusvoimien osallistumisesta kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön vuonna 2023. Päivitetty 2022. Saatavissa: https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet_ja_uutiset/tiedotearkisto/tiedotteet_2022/puolustusministeri_antti_kaikkonen_paatti_puolustusvoimien_osallistumisesta_kansainvaliseen_harjoitusyhteistyohon_vuonna_2023.13186.news. Avattu 13.8.2024. (Puolustusministeriö 2022a).

Puolustusministeriö: Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön vuonna 2024. Päivitetty 2023. Saatavissa: https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet_ja_uutiset/tiedotearkisto/tiedotteet_2023/puolustusvoimien_osallistuminen_kansainvaliseen_harjoitusyhteistyohon_vuonna_2024.13886.news. Avattu 17.1.2024. (Puolustusministeriö 2023b)

Puolustusministeriö: Suomi ja Ruotsi allekirjoittavat isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan. Päivitetty 2022. Saatavissa: https://valtioneuvosto.fi/-/suomi-ja-ruotsi-allekirjoittavat-isantamaatukea-koskevan-yhteisymmarryspoytakirjan. Avattu 2.1.2025. (Puolustusministeriö 2022b).

Puolustusvoimat: Pääesikunnan oikeudellinen osasto. Saatavissa: https://puolustusvoimat.fi/tietoa-meista/paaesikunta/oikeudellinen-osasto. Avattu 23.1.2025. (Puolustusvoimat 2025a).

Puolustusvoimat: Puolustusvoimain komentajan puhe 251. valtakunnallisen maanpuolustuskurssin avajaisissa 20.1.2025. Päivitetty 2025. Saatavissa: https://puolustusvoimat.fi/-/puolustusvoimain-komentajan-puhe-251.-valtakunnallisen-maanpuolustuskurssin-avajaisissa-20.1.2025. Avattu 26.1.2025. (Puolustusvoimat 2025b).

Puolustusvoimat: Puolustusvoimien harjoitustoiminta yhä kansainvälisempää. Päivitetty 2024. Saatavissa: https://puolustusvoimat.fi/-/puolustusvoimien-harjoitustoiminta-yha-kansainvalisempaa?languageId=fi_FI. Avattu 14.11.2024.

Saraviita, Ilkka: Monismi valtiosopimusoikeudessa. Päivitetty 2015. Saatavissa: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:monismi_valtiosopimusoikeudessa. Avattu 5.12.2024. (Saraviita 2015a).

Saraviita, Ilkka: Dualismi valtiosopimusoikeudessa. Päivitetty 2015. Saatavissa: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:dualismi_valtiosopimusoikeudessa. Avattu 26.11.2024. (Saraviita 2015b)

Saraviita, Ilkka: Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset – laajempi kuvaus. Päivitetty 2015. Saatavissa: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:perusoikeuksien_yleiset_rajoittamisedellytykset/laajempi_kuvaus. Avattu 16.1.2025. (Saraviita 2015c).

Tampereen yliopisto: Julkisoikeus, Hallintotieteiden maisteriohjelma. Saatavissa: https://www.tuni.fi/fi/tule-opiskelemaan/julkisoikeus-hallintotieteiden-maisteriohjelma. Avattu 21.1.2024.

Opinnäytetyöt

Gockell, Erik, UNIFIL-operaation kansainvälisoikeudelliset perusteet. Pro-gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu 2018.

Himanen, Petri, Suomi puolustusliitossa – kansainvälisen sotilaallisen puolustusyhteistyön maksimointi. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu 2023.