Tampereen yliopisto

Anni Lehtinen

NATON JA SEN JÄSENVALTIOIDEN SOTILASJOUKKOJEN VASTAANOTTAMINEN SUOMEN ALUEELLE

Kansallinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2025

TIIVISTELMÄ

Anni Lehtinen: Naton ja sen jäsenvaltioiden sotilasjoukkojen vastaanottaminen Suomen alueelle : kansallinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Huhtikuu 2025

Tässä tutkimuksessa perehdytään Naton ja sen jäsenvaltioiden sotilasjoukkojen vastaanottamiseen liittyvään kansalliseen valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa systematisointi valtiosäännön ja kansallisen lainsäädännön asettamista reunaehdoista päätöksenteolle liittolaisten joukkojen vastaanottamisesta ja sotilaallisen toiminnan toteuttamisesta Suomen valtion alueella rauhan aikana. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mikä on kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017, KV-apulaki), puolustusvoimista annetun lain (551/2007, puolustusvoimalaki) ja aluevalvontalain (755/2000) asettamien prosessien ja toimivaltuuksien soveltamisala ja keskinäinen suhde Naton sotilasjoukkojen Suomen alueelle vastaanottamiseen liittyen.

Valtion suvereenisuusperiaatteesta johtuen liittouman sotilasjoukkojen vastaanottaminen Suomen valtion alueelle edellyttää aina erillistä, tapauskohtaista kansallista käsittelyä, sillä Pohjois-Atlantin sopimus (SopS 17–18/2023) tai sen piirissä solmittu sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta (SopS 25/2024) eivät itsessään muodosta liittolaisten joukoille oikeutta tulla Suomen alueelle. Päätöksentekoa ohjaa KV-apulaki sekä toimialakohtainen lainsäädäntö, eli puolustusvoimalaki ja aluevalvontalaki. Päätöksentekoprosessi ja -toimivaltuudet perustuvat Suomen perustuslaissa (731/1999) määrättyyn valtiollisten tehtävien jakoon.

Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistumisen ja niiden toteuttamiseen liittyvän liittouman sotilasjoukkojen vastaanottamisen lähtökohtana on KV-apulain mukainen päätöksenteko valtioneuvoston tai tasavallan presidentin toimesta. Asian kuuluminen KV-apulain soveltamisalaan perustuu toiminnan luonteeseen, joka sisältää mahdollista sotilaallisten voimakeinojen käyttöä ja/tai ulko- ja turvallisuuspoliittista merkittävyyttä. KV-apulain soveltamisalaa vähämerkityksellisemmissä asioissa joukkojen vastaanottamisesta voidaan päättää myös puolustusvoimalain 4 a §:n mukaisesti puolustusministeriön toimesta. KV-apulain soveltamiskäytännön tarkastelu kuitenkin osoittaa, että nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa on vaikeaa osoittaa sellaista Naton operaatiota, josta olisi mahdollista päättää puolustusvoimalain perusteella.

Puolustusvoimien kansainvälisestä harjoitustoiminnasta päätetään aluevalvontalain määräämien menettelyjen mukaisesti puolustusministeriön toimesta. Liittouman sotilaalliset harjoitukset eivät ole muodostaneet poikkeusta tähän menettelyyn, huolimatta siitä, että harjoitusjoukkojen volyymi on viime vuosina huomattavasti kasvanut eivätkä ne toimi Suomen puolustusvoimien johdossa. Sotilaallisiin harjoituksiin liittyvän valmistelu- ja päätöksentekoprosessin sääntely ei ole erityisen yksityiskohtaista, vaan vahvasti käytännössä määrittyvää. Mikäli vastaanotettavien kansainvälisten harjoitusjoukkojen määrä tulevaisuudessa edelleen kasvaa, on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, voidaanko niiden katsoa olevan siten sotilaallisilta voimavaroiltaan merkittäviä, että asia tulkitaan kuuluvaksi KV-apulain soveltamisalaan. Tällöin KV-apulain ja aluevalvontalain soveltamisalat muodostuvat päällekkäisiksi, ja niitä on syytä tarkentaa.

Avainsanat: Nato, puolustusvoimat, sotilaallinen liittoutuminen, yhteinen puolustus

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.

Sisällysluettelo

SISÄLLYSLUETTELO ..... **I**

LÄHTEET ..... **III**

1 JOHDANTO **1**

1.1 JOHDATUS SUOMEN NATO-JÄSENYYTEEN 1

1.1.1 Suomen tie Natoon *1*

1.1.2 Pohjois-Atlantin sopimuksesta *3*

1.1.3 Nato-asioiden kansallisesta käsittelystä *5*

1.2 TUTKIMUKSEN RAJAUS JA TUTKIMUSKYSYMYS 6

1.3 METODI, RAKENNE JA AINEISTO 7

2 VALTION SUVEREENISUUS JA SOTILAALLINEN LIITTOUTUMINEN **11**

2.1 VALTION SUVEREENISUUS SUOMEN PERUSTUSLAISSA 11

2.2 SOTILAALLISEN LIITTOUTUMISEN PERUSTUSLAINMUKAISUUS JA VALTION TÄYSIVALTAISUUDEN TOTEUTUMINEN 16

2.2.1 Sotilaallinen liittoutuminen perustuslain tarkoittamana kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisena *16*

2.2.2 Sotilaallinen liittoutuminen toimivallan siirtämisen näkökulmasta *17*

2.2.3 Sotilaallinen liittoutuminen ja alueellinen koskemattomuus *19*

2.3 SUVEREENISUUSKÄSITYS PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN LÄHTÖKOHTANA 20

3 LIITTOUMAN ASIOIDEN KANSALLINEN KÄSITTELY: PÄÄTÖKSENTEKOA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ **22**

3.1 PERUSTUSLAISSA MÄÄRÄTTY VALTIOLLISTEN TEHTÄVIEN JAKO PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN PERUSTANA 22

3.2 KV-APULAIN MUKAINEN PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY 26

3.2.1 KV-apulain soveltamisala *26*

3.2.2 Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen *30*

3.2.3 Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon *33*

3.2.4 KV-apulain mukainen kiireellisyysmenettely *34*

3.3 PUOLUSTUSVOIMALAIN MUKAINEN PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY 35

3.3.1 Kansainvälinen yhteistoiminta Puolustusvoimien tehtävänä *35*

3.3.2 Puolustusvoimalakiin perustuva kansainvälisen avun pyytäminen ja yhteistoiminta Suomen alueella *37*

3.4 ALUEVALVONTALAIN MÄÄRÄYKSET SOTILAIDEN JA SOTILASJOUKKOJEN MAAHANTULOSTA 39

3.4.1 Maahantulon luvanvaraisuus *39*

3.4.2 Lupamenettely *42*

4 PÄÄTÖKSENTEKO NATON SOTILASJOUKKOJEN VASTAANOTTAMISESTA SUOMEN ALUEELLE 45

4.1 SOTILASJOUKKOJEN LÄHETTÄMISEEN JA VASTAANOTTAMISEEN LIITTYVÄT NATON TOIMINNOT 45

4.2 NATON ASIOIDEN SIJOITTUMINEN VALTIONEUVOSTON JA TP-UTVA:N TOIMIALAAN 46

4.2.1 Naton asioiden käsittely TP-UTVA:ssa *46*

4.2.2 Naton toiminnot puolustusministeriön toimialaan kuuluvina asioina *47*

4.3 KV-APULAIN SOVELTAMISKÄYTÄNTÖÄ 50

4.3.1 Soveltamisperusteena sotilaallisten voimakeinojen käyttö ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkittävyys *50*

4.3.2 Soveltamisperusteena merkittävät sotilaalliset voimavarat *53*

4.4 NATON RAUHAN AJAN YHTEISEN PUOLUSTUKSEN TEHTÄVIIN OSALLISTUMINEN 54

4.4.1 KV-apulain mukainen menettely *54*

4.4.2 Puolustusvoimalain mukainen menettely *57*

4.5 NATON SOTILAALLISET HARJOITUKSET 59

5 JOHTOPÄÄTÖKSET 62

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis (1978). Mitä lainoppi on? Tammi, Helsinki.

Blombergs, Fred (A2016). Suomen turvallisuuspoliittinen dilemma. Teoksessa Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia, s. 489–544. Maanpuolustuskorkeakoulu: Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4.

Blombergs, Fred (B2016). Johdatus Suomen turvallisuuspolitiikkaan kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa. Teoksessa Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia, s. 3–53. Maanpuolustuskorkeakoulu: Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4.

Dahl, Ann-Sofie (2018). Sweden and Finland - Partnership in Lieu of NATO Membership. Teoksessa Strategic Challenges in the Baltic Sea Region: Russia, Deterrence, and Reassurance, s. 129-139. EBSCO.

Dixon, Martin (2013). Textbook on International Law. Seventh Edition. Oxford University Press, Oxford.

Hakapää, Kari (2010). Uusi kansainvälinen oikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Haukkala, Hiski – Vaahtoranta, Tapani (2016). Suomen turvallisuuspolitiikan linjat ja koulukunnat. Teoksessa Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia, s. 55–76. Maanpuolustuskorkeakoulu: Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4.

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

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko (2021). Valtiosääntöoikeus. 2. uudistettu painos. Kauppakamari.

Lohse, Mikael – Paasonen, Jyri (2022). Puolustusvoimien tehtävät. Suomalainen lakimiesyhdistys. B-sarja. Helsinki.

Mayer, Sebastian (2023). Introduction: NATO as an object of research. Teoksessa Research handbook on NATO. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami (2022). Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.

Naton strateginen konsepti (2022). NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State Government at the NATO Summit in Madrid, 29.6.2022.

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

Puistola, Juha-Antero (2016). Aidalla vai ei – Suomen turvallisuuspolitiikan vaihtoehdot puntarissa. Teoksessa Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia, s. 545–573. Maanpuolustuskorkeakoulu: Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4.

Saideman, Stephen – Auerswald, David (2012). Comparing Caveats: Understanding the Sources of National Restriction upon NATO’s Mission in Afganistan. International Studies Quarterly nro 56, s. 67–84.

Salminen, Janne (2004). Täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön. Havaintoja valtiosääntöisen täysivaltaisuuskäsityksen muutoksesta. Lakimies 7–8/2004 s. 1318–1339.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. WSOY lakitieto, Helsinki.

Virallislähteet:

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

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

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

HE 270/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

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

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

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 72/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta.

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 94/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain. aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta.

Naton rauhankumppanuuteen tähtäävä kehysasiakirja (1994). Framework Document issued by NATO on the Partnership for Peace. Brysseli, 10.1.1994. Löytyy osoitteesta:

https://www.cvce.eu/en/obj/framework_document_issued_by_nato_on_the_partnership_for_peace_brussels_10_january_1994-en-cc2c1be0-4767-4416-a65b-749f891c53bf.html, 6.2.2025.

PeVL 13/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen HE 23/2008 vp.

PeVL 19/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen HE 255/2008 vp.

PeVL 21/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 38/2000 vp.

PeVL 51/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen HE 264/2006 vp.

PeVL 54/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen HE 110/2005 vp.

PeVL 65/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen HE 94/2016 vp.

PeVL 80/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 315/2022 vp.

PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen HE 60/2010 vp.

PLM/2022/11. Materiaaliavun luovuttaminen Ukrainalle.

PLM/2022/13. Materiaaliapu Ukrainalle.

PLM/2024/148. Puolustusvoimien osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Air Policing -tehtäviin vuonna 2025.

PLM/2024/150. Puolustusvoimien osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen pysyvän laivasto-osaston SNMG1:n tehtäviin vuonna 2025.

PLM/2024/152. Puolustusvoimien osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen pysyvän miinantorjuntaosaston SNMCMG1:n tehtäviin vuonna 2025.

PLM/2024/39. Puolustusvoimien osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen pysyvän miinantorjuntaosaston tehtäviin vuonna 2024.

PLM/2024/41. Puolustusvoimien osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Air Shielding -tehtäviin vuonna 2024.

Puolustusministeriö (2006). Puolustusvoimien harjoitusalueiden käyttö kansainväliseen ja kaupalliseen toimintaan. Harjoitusaluetyöryhmän loppuraportti. Puolustusministeriön julkaisu, 2006.

PuVM 2/2017 vp. Puolustuslakivaliokunnan mietintä hallituksen esitykseen HE 94/2016 vp.

UTP 22/2016 vp. Valtioneuvoston selvitys: kansainvälinen harjoitustoiminta.

UTP 8/2019 vp. Valtioneuvoston selvitys: Puolustusvoimien pääsotaharjoitus ARTIC LOCK vuonna 2021; tilannekatsaus.

VN/411/2019. Valtioneuvoston kanslian ohje menettely- ja toiminatavoista sovellettaessa lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. VNK004:00/2019.

VNPS 2017. Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017.

VNPS 2021. Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78.

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

VNS 1/1995 vp. Turvallisuus muuttuvassa maailmassa, Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995.

VNS 1/1997 vp. Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997.

VNS 1/2024 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle puolustusvoimien osallistumisesta Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin vuonna 2024.

VNS 2/2001 vp. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001.

VNS 6/2004 vp. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004.

VNS 6/2024 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle puolustusvoimien osallistumisesta Naton rauhan ajan yhteisen puolustukset tehtäviin vuonna 2025.

Verkkolähteet:

Defmin.fi. Suomen Nato-jäsenyys. Haettu osoitteesta: https://www.defmin.fi/vastuualueet/suomen_nato-jasenyys#f4a1e734, 13.3.2025.

Defmin.fi. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja Suomen tuki Ukrainalle. Haettu osoitteesta: https://www.defmin.fi/ajankohtaista/venajan_hyokkays_ukrainaan_ja_suomen_tuki_ukrainalle#f4a1e734, 17.3.2025.

Defmin.fi. Puolustusministeri Häkkänen on päättänyt Naton eteentyönnetyn maavoimajoukon sijoittumisesta Suomen alueelle. Julkaistu 13.2.2025. Haettu osoitteesta: https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet_ja_uutiset/puolustusministeri_hakkanen_on_paattanyt_naton_eteentyonnetyn_maavoimajoukon_sijoittumisesta_suomen_alueella.14846.news#f4a1e734, 18.3.2025.

Puolustusvoimat.fi. Nordic Response 24. Haettu osoitteesta: https://puolustusvoimat.fi/nordic-response-2024, 13.3.2024.

Nspa.nato.int. Nato Support and Procurement Agency. Haettu osoitteesta: https://www.nspa.nato.int/default, 13.3.2025.

Nato.int. Mikä on Nato? Päivitetty 27.11.2020. Haettu osoitteesta: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82686.htm, 6.2.2025.

Nato.int. NATO Exercises. Päivitetty 27.7.2023. Haettu osoitteesta: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49285.htm, 13.3.2025.

Um.fi. Nato ja Suomi. Haettu osoitteesta: www.um.fi/nato, 17.4.2025.

Valtiosopimukset:

SopS 1/1956. Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja.

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

SopS 24/2024. Sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta.

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

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

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

Säädökset:

<u>Lait:</u>

Aluevalvontalaki (755/2000).

Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamista (1303/2022).

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

Laki puolustusvoimista (551/2007).

Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (1304/2022).

Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (427/2017).

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006).

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Asetukset:

Valtioneuvoston asetus aluevalvonnasta (VNA 971/2000).

Valtioneuvoston asetus puolustusministeriöstä (VNA 375/2003).

Valtioneuvoston ohjesääntö (VNA 262/2003).

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus Suomen Nato-jäsenyyteen

1.1.1 Suomen tie Natoon

Toisen maailmasodan päättymisen jälkeen Suomi määritti turvallisuuspoliittiseksi linjakseen tiukasti puolueettomuuden. Kylmän sodan päätyttyä ja turvallisuuspoliittisten jännitteiden hellittäessä Suomi ryhtyi kuitenkin hivuttautumaan turvallisuuspolitiikassaan kohti länttä, liittyen Euroopan unioniin ja sitä myöden Euroopan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin vuonna 1995. EU-jäsenyydestä huolimatta puolustuspolitiikan johtavana periaatteena säilyi kuitenkin sotilaallinen liittoutumattomuus.[1] Tästä periaatteesta huolimatta Suomi ryhtyi harjoittamaan kansainvälistä puolustusyhteistyötä osana kansallisen puolustuskyvyn ylläpitämistä ja kehittämistä aina 1990-luvulta lähtien. Merkittävimmäksi yhteistyökumppaniksi muodostui Nato (eng. North Atlantic Treaty Organisation), jonka poliittisluonteiseen rauhankumppanuusohjelmaan Suomi liittyi vuonna 1994 allekirjoittamalla rauhankumppanuuteen tähtäävän kehysasiakirjan.[2]

Suomen ja Naton yhteistyö otti oikeudellisesta näkökulmasta ensimmäisen askeleensa vuonna 1997, jolloin Suomi liittyi Pohjois-Atlantin sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden väliseen sopimukseen niiden joukkojen asemasta (SopS 65/1997, jäljempänä PfP-sopimus). PfP-sopimus oli ensimmäinen poliittisluonteiseen järjestelyyn liittyvä oikeudellisesti sitova asiakirja. Tämän kehyssopimuksen voimaantulon myötä Suomi

---

[1] Ks. VNS 1/1995 vp s. 31; VNS 1/1997 vp s. 47; VNS 2/2001 vp s. 4; VNS 6/2004 vp s. 8; Haukkala – Vaahtoranta (2016) s. 62–63; Blombergs (A2016) s. 489.

[2] HE 19/1997 vp s. 3; HE 90/2023 vp, s. 4. Naton rauhankumppanuuteen tähtäävä kehysasiakirja (1994), sopimusteksti: https://www.cvce.eu/en/obj/framework_document_issued_by_nato_on_the_partnership_for_peace_brussels_10_january_1994-en-cc2c1be0-4767-4416-a65b-749f891c53bf.html. Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 54–55.

sitoutui noudattamaan Naton ja muiden rauhankumppanuusmaiden keskinäisissä suhteissa Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden välillä Lontoossa 19 päivänä kesäkuuta 1951 niiden joukkojen asemasta tehtyä sopimusta (SopS 24/2024, jäljempänä Nato-sofa), siten kuin kaikki sopimuksen sopimusvaltiot olisivat Nato-sofan sopimusvaltioita.[3]

Euroopan ja Itämeren alueen turvallisuuspoliittinen tilanne muuttui merkittävästi 2010-luvulla. Vuonna 2014 Venäjä miehitti Krimin niemimaan, jolloin perinteisen sodan uhka ja siihen varautuminen nousi kylmän sodan päättymisen jälkeen uudestaan kansainvälisen puolustuspoliittisen diskurssin keskiöön. Nato ryhtyi vahvistamaan pelotettaan ja läsnäoloaan Itämeren alueella, jolloin myös erityisesti Suomen ja Ruotsin rooli Naton kumppanimaina vahvistui.[4] Suomi kuitenkin pidättäytyi edelleen sotilaallisen liittoutumattomuuden linjassaan, joskin ryhtyi ulostuloissaan korostamaan myös puolustusyhteistyön mahdollisuuksia ja kansainvälisen yhteensopivuuden huomioimista siten, että mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle ei muodostu käytännön esteitä.[5] 2020-luvulle tultaessa Suomen liittyminen Natoon voitiin nähdä eräiden näkemysten mukaan edelleen hyvin epätodennäköisenä, kun taas toisista näkökulmista argumentoiden valtion ainoana ratkaisuna vastata Venäjän luomaan uhkaan.[6]

Lopulta Suomi luopui pitkään vallinneesta liittoutumattomuuden periaatteestaan vuonna 2022 Venäjän aloitettua hyökkäyssotansa Ukrainassa. Suomi hakeutui Naton täysivaltaiseksi jäseneksi samanaikaisesti Ruotsin kanssa 17.5.2022.[7] Suomi liittyi Pohjois-Atlantin sopimukseen 4.4.2023, tullen Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuoleksi ja Naton jäsenvaltioksi (SopS 17–18/2023, Nato-sopimus). Nato kutsui Suomen liittymään liittouman joukkojen oikeudellista asemaa määrittävään Nato-sofaan ja Pariisin pöytäkirjaan 5.4.2023.[8] Yleisesti strategisesta näkökulmasta liittoutumisen tarkoituksena on ensisijaisesti tasapainottaa valtioiden välisiä voimasuhteita ja luoda pelote, jolla pyritään estämään mahdollinen sotilaallinen konflikti.[9] Liittymällä Natoon Suomi reagoi siten Venäjän luomaan sotilaalliseen uhkaan ja tuli osaksi Naton luomaa pelotetta.

---

[3] HE 19/1997 vp, s. 3–4.
[4] Ks. esim. Dahl (2018) s. 131–133.
[5] VNPS 2017 s. 16 & VNPS 2021 s. 41.
[6] Ks. esim. Dahl (2018) s. 135–136; Puistola (2016) s. 564.
[7] HE 315/2022 vp.
[8] Ks. Lohse – Paasonen (2022) s. 64–68; HE 90/2023 vp, s. 4. Pariisin pöytäkirja ulottaa Nato-sofan määräykset koskemaan Naton sotilasesikuntien sotilas- ja siviilihenkilöstöä.
[9] Blombergs (B2016) s. 22–23.

1.1.2 Pohjois-Atlantin sopimuksesta

Pohjois-Atlantin liitto eli Nato on perustettu Pohjois-Atlantin sopimuksella. Natoon kuuluu tällä hetkellä 32 jäsenmaata, joista 23 on myös Euroopan unionin jäseniä. Suomen ja Ruotsin liityttyä Natoon vuonna 2023 ovat myös kaikki Pohjoismaat osa puolustusliittoa.[10]

Pohjois-Atlantin sopimuksen johdannon mukaan

> Tämän sopimuksen osapuolet vahvistavat luottavansa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämääriin ja periaatteisiin sekä tahtovat elää rauhassa kaikkien kansojen ja kaikkien hallitusten kanssa.
>
> Osapuolet ovat päättäneet turvata kansojensa vapauden, yhteisen perinnön ja sivistyksen, jotka perustuvat demokratian, yksilövapauden ja oikeusvaltion periaatteisiin. Ne pyrkivät edistämään vakautta ja hyvinvointia Pohjois-Atlantin alueella.
>
> Osapuolet ovat päättäneet yhdistää pyrkimyksensä yhteisen puolustuksen aikaansaamiseksi sekä rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sen vuoksi osapuolet tekevät tämän Pohjois-Atlantin sopimuksen.

Pohjois-Atlantin liiton eli Naton tarkoitus on siis sitouttaa sopimusvaltionsa YK:n peruskirjan periaatteisiin ja yhteiseen puolustukseen Pohjois-Atlantin alueella. Perusta yhteistyölle ja Naton yhteiselle puolustukselle muodostuu sopimuksen 1–4 artiklojen määräyksistä. Sen 1 artikla korostaa YK:n peruskirjan mukaisiin rauhanomaisiin keinoihin sitoutumista kansainvälisten riitojen ratkaisussa ja 2 artikla rauhallisten ja ystävällisten kasainvälisten suhteiden edelleen kehittämistä sekä ristiriitojen poistamista erityisesti talouspolitiikan keinoin. Sopimuksen 3 artikla puolestaan velvoittaa sopimuspuolia ”ylläpitämään ja kehittämään yhdessä ja erikseen, jatkuvan ja tehokkaan oman valmistautumisensa ja keskinäisen avun pohjalta, kansallista ja yhteistä kykyään puolustautua aseellisia hyökkäyksiä vastaan.” Lisäksi 4 artikla määrää osapuolet

[10] Ks. esim. um.fi – Nato ja Suomi.

neuvottelemaan keskenään tilanteissa, joissa jonkin osapuolen alueellisen koskemattomuuden, poliittisen riippumattomuuden tai turvallisuuden katsotaan olevan uhattuna.

Varsinainen yhteisen puolustuksen velvollisuus sisältyy sopimuksen 5 artiklaan. Sen mukaan aseellinen hyökkäys yhtä tai useampaa osapuolta kohtaan tulkitaan hyökkäykseksi kaikkia osapuolia kohtaan. Tällöin sopimuspuolten tulee käyttää YK:n peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustukseen ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta ”ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö, Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.” Artiklan voidaan katsoa olevan Pohjois-Atlantin sopimuksen ydin, joka samalla muodostaa merkittävän osan Naton pelotteesta.[11]

Sopimuksen 7 ja 8 artikla täsmentää sen asemaa kansainvälisen oikeuden kentässä. Sopimuksen 7 artiklan mukaan sen ei tulkita vaikuttavan YK:n peruskirjan sopimuspuolille asettamiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, eikä YK:n turvallisuusneuvoston ensisijaiseen vastuuseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Sopimuksen 8 artikla puolestaan velvoittaa sopimuspuolia pidättäytymään sellaisista kansainvälisistä sitoumuksista, jotka ovat ristiriidassa Pohjois-Atlantin sopimuksen kanssa.

Sopimuksen toimeenpanemiseksi sen 9 artiklassa määrätään Pohjois-Atlantin neuvoston perustamisesta, joka on Naton tärkein poliittinen päätöksentekoelin.[12] Neuvostossa on edustettuna kukin sopimuspuoli. Artiklassa määrätään lisäksi erityisen puolustuskomitean perustamisesta, jonka tehtävänä on antaa suosituksia sopimuksen 3 ja 5 artiklan täytäntöönpanoon tarvittavista toimista. Sopimuksen 10–14 artiklat sisältävät erinäisiä määräyksiä sopimukseen liittymisestä ja voimaantulosta.

Sebastian Mayerin esityksen mukaan Pohjois-Atlantin sopimuksen allekirjoittamisen aikana vuonna 1949 osapuolet eivät tavoitteellisesti pyrkineet luomaan kehittynyttä ylikansallista organisaatiota. Ajan myötä Natoon perustettiin kuitenkin useita pysyviä toimielimiä, keskitetty sotilaallinen johtorakenne sekä sen tueksi ja poliittisen kontrollin säilyttämiseksi mittava siviileistä koostuva valmisteluorganisaatio.[13] Kehityksen myötä esimerkiksi Saideman ja

[11] Ks. Naton pelotteen muodostamisesta esim. Naton strateginen konsepti (2022) s. 7.
[12] Ks. esim. Nato.int – Mikä on Nato? & Mayer (2023) s. 1.
[13] Mayer (2023) s. 1.

Auerswald ovat luonnehtineet Natoa jopa ”vahvimmaksi ja syvimmin institutionalisoituneeksi liittoumaksi modernissa maailmassa” Naton Afganistanin operaatiota käsitelleessä artikkelissaan.[14]

1.1.3 Nato-asioiden kansallisesta käsittelystä

Kansallisesta näkökulmasta Naton tehtävät ja toiminta kuuluvat pääasiallisesti ulko-, turvallisuus ja puolustuspolitiikan alaan. Liittouman tehtävien toimeenpanon kansallinen valmistelu tulee toteutettavaksi olemassa olevien rakenteita ja toimintatapoja soveltaen ja niitä kehittäen. Liittoutumisen myötä tällaisten käsiteltävien asioiden määrän on tunnistettu kasvavan huomattavasti.[15]

Liittouman asioiden kansallista käsittelyä ohjaa ensisijaisesti Suomen perustuslaissa (731/1999) määritetty valtiosääntö ja siihen perustuva valtiollisten tehtävien jakautuminen. Perustuslaissa säädetään muun muassa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tehtävistä ja päätöksenteosta. Perustuslain lisäksi toimivallan jakautumisesta ja ministeriöiden toimialajaottelusta säädetään erityisesti laissa valtioneuvostosta (175/2003, valtioneuvostolaki) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (VNA 262/2003). Kansainvälisiin suhteisiin liittyvien toimenpiteiden valmistelusta ja toimeenpanosta, mukaan lukien Nato-asiat, vastaavat valtioneuvosto ja sen ministeriöt.[16]

Naton toimintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon tulee tapauskohtaisesti sovellettavaksi laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta (418/2017, KV-apulaki), laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) tai toimialakohtainen lainsäädäntö, kuten laki puolustusvoimista (551/2007, puolustusvoimalaki).[17] Liittouman toimintaan kuuluu kiinteästi lisäksi kansainväliset sotilaalliset harjoitukset, joiden toimeenpanoon aluevalvontalaki (755/2000) asettaa menettelysäännöksiä. Nato-asioiden

---

[14] Saideman – Auerswald (2012) s. 67.
[15] HE 315/2022 vp s. 36.
[16] HE 315/2022 vp s. 36.
[17] HE 315/2022 vp s. 38.

kansallisessa käsittelyssä on lisäksi huomioitava perustuslain 2 §:n 1 momentin asettama kansanvaltaisuuden periaate, toisin sanoen eduskunnan rooli ylimpänä valtioelimenä myös kansainvälisissä asioissa. Käytännössä tämä tarkoittaa eduskunnan tietojensaanti- ja osallistumisoikeuden turvaamista Nato-asioiden käsittelyssä perustuslain ja muun lainsäädännön nojalla.[18]

Otettaessa huomioon Suomen pitkäaikainen osallistuminen Naton toimintoihin osana sen rauhankumppanuusohjelmaa, ei sotilaallinen liittoutuminen varsinaisesti muuta valtionjohdon tai ulko-, turvallisuus ja puolustuspolitiikan viranomaistoimijoiden tehtäväkenttää. Liittouman tehtävien toimeenpanon kansallinen valmistelu tulee toteutettavaksi olemassa olevien rakenteita ja toimintatapoja soveltaen ja niitä kehittäen. Liittoutumisen myötä kansainvälisestä yhteistyöstä sotilaalliseen toimintaan ja puolustuspolitiikkaan liittyen tuli kuitenkin niin sanottu uusi normaali, ja siihen liittyen käsiteltävien asioiden määrän on tunnistettu kasvavan huomattavasti.[19]

1.2 Tutkimuksen rajaus ja tutkimuskysymys

Tämä tutkimus keskittyy Pohjois-Atlantin liiton (jatkossa liittouma) piirissä tapahtuvan Naton ja sen jäsenvaltioiden (jatkossa liittolaiset) harjoittaman Suomen valtion alueelle sijoittuvan sotilaallisen toiminnan kansalliseen valmisteluun ja toimeenpanoon rauhan aikana. Sotilaallisella toiminnalla tarkoitan tässä tutkimuksessa Pohjois-Atlantin sopimukseen, erityisesti sen 3 ja 5 artikloihin, perustuvia Naton yhteisen puolustuksen täytäntöönpanoon liittyviä toimintoja, kuten liittouman rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviä (jatkossa Naton rauhan ajan operaatioita) ja sotilaallisia harjoituksia. Tutkimuksen ulkopuolelle on kuitenkin rajattu työn laajuus huomioiden Naton sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiot, joihin osallistumisesta säädetään kansallisesti erillisellä erityislainsäädännöllä. Tarkastelun ulkopuolelle jää niin ikään samoin perustein poikkeusoloissa sovellettava lainsäädäntö.

Tutkimukseni pyrkii systematisoimaan Suomen valtiosääntöön perustuvaa valmistelu- ja päätöksentekoprosessia Suomen valtion alueella tapahtuvan liittouman sotilaallisen toiminnan

[18] HE 315/2022 vp s. 38–39.
[19] HE 315/2022 vp s. 36.

toimeenpanemiseksi. Tutkimukseni siis vastaa kysymykseen, *mitkä ovat valtiosäännön asettamat reunaehdot päätöksenteolle liittolaisten joukkojen vastaanottamisesta ja sotilaallisesta toiminnan toteuttamisesta Suomen alueella rauhan aikana*. Taustoittaakseni tätä päätutkimuskysymystä selvitän ensin lyhyesti, *mikä on liittolaismaiden sotilasjoukkojen maahantulon ja Suomen alueella toimimisen suhde valtion suvereenisuusperiaatteeseen*. Tämän jälkeen perehdyn itse päätöksentekoprosessiin ja Suomen lainsäädännön asettamiin toimivaltuuksiin joukkojen vastaanottamisesta päättämiseksi. Mielenkiintoni kohdistuu erityisesti siihen, *mikä on kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain, puolustusvoimista annetun lain ja aluevalvontalain asettamien toimivaltuuksien suhde päätettäessä joukkojen vastaanottamisesta*.

Natoon liittyminen on ollut kuluvana vuosikymmenenä merkittävä käänne Suomen sotilaallisen puolustuksen suunnittelussa ja lähtökohdissa. Puolustuspoliittisten asioiden määrä on vallitsevan turvallisuuspoliittisen tilanteen ja Nato-jäsenyyden myötä kasvanut huomattavasti, kuten myös vaatimukset siihen liittyvälle kansalliselle valmistelulle ja päätöksenteolle.[20] Kansallisesti liittolaisten sotilasjoukkojen vastaanottamista Suomen alueelle ohjaavat toimialakohtaisesti edellä mainitut KV-apulaki, puolustusvoimalaki ja aluevalvontalaki, mutta aiempaa tutkimusta tai systematisointia lakien asettamien toimivaltuuksien keskinäisestä suhteesta ei toistaiseksi ole olemassa. Liittouman tehtävien toimeenpanon kansallisen valmistelun ja päätöksenteon tehokkuuden varmistamiseksi ja kehittämiseksi kyseinen systematisointi ja säädösten soveltamisalojen rajapintojen tunnistaminen on kuitenkin erittäin oleellista, ja tutkimukseni aihe siten äärimmäisen ajankohtainen ja relevantti.

1.3 Metodi, rakenne ja aineisto

Lähestyn tutkimuskysymystäni oikeusdogmatiikan keinoin. Selvitän lähtökohtaisesti Suomen lainsäädäntöön perehtymällä ja sen säännöksiä lainopin keinoin tulkitsemalla, millainen kansallinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi liittolaisten joukkojen maahantuloa tulee edeltää, jotta se on Suomen valtiosäännön näkökulmasta legitiimiä. Näin ollen oikeusdogmatiikalle

[20] VNPS 2024 s. 46.

tyypilliseen tapaan selvitän voimassa olevan oikeuden sisältöä sen sisäisestä näkökulmasta.[21] Toteutan siten lainopin perinteisiä systematisoinnin ja tulkinnan tehtäviä Naton sotilasjoukkojen maahantuloa koskevaan kansalliseen sääntelyyn liittyen, pyrkien muodostamaan kokonaiskuvan toimintaan liittyvistä oikeudellisista järjestelyistä.[22] Tutkimuksen pääasiallinen aineisto muodostuu oikeuslähdeopin mukaisista lähteistä. Perustana toimivat lait ja asetukset, jotka ovat vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. Niiden sisällön tulkinnassa hyödynnän lainvalmisteluaineistoja, kuten hallituksen esityksiä ja valiokuntalausuntoja, jotka lukeutuvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Lisäksi tukeudun tulkinnassani osin sallittuihin oikeuslähteisiin, kuten oikeuskirjallisuuteen.[23] Naton toimintojen selventämisessä nojaudun myös eräisiin oikeuslähdeopin ulkopuolisiin julkaisuihin.

Etenen työssäni perehtymällä ensin lyhyesti valtion suvereenisuusperiaatteen, liittolaismaiden joukkojen maahantulon ja Suomen alueella tapahtuvan sotilaallisen toiminnan väliseen suhteeseen. Tutkimukseni toinen pääluku vastaa siis edellä asetettuun kysymykseen siitä, mikä on liittolaisten joukkojen maahantulon ja Suomen alueella toimisen suhde valtion suvereenisuuteen. Tutkimukseni tarkoitus huomioiden työni painopiste ei kuitenkaan ole täysivaltaisuusperiaatteen tulkinnassa. Sen käsittely pääpiirteisesti on kuitenkin välttämätöntä tutkimuksen kontekstin ja joukkojen vastaanottamiseen liittyvän päätöksentekoprosessille asetettujen vaatimusten ymmärtämiseksi. Käsittelyssä nojaudun erityisesti perustuslakiin valmisteluaineistoineen sekä Pohjois-Atlantin sopimukseen ja siihen liittyviin valtiosopimusten ratifiointiasiakirjoihin esitöineen, joissa liittouman suhdetta valtion suvereenisuuteen on laajasti käsitelty. Lisäksi tukeudun oikeuskirjallisuuteen.

Määritettyäni sen, miksi liittolaisten joukkojen vastaanottamisesta ja sotilaallisesta toiminnasta Suomessa tulee valtiosäännön mukaan päättää tietyllä tavalla, vastaan kysymykseen siitä, miten ja kenen toimesta kyseinen päätös tulee valmistella ja tehdä. Tutkimuksen kolmannessa luvussa perehdyn Naton asioiden kansallista käsittelyä ohjaavaan lainsäädäntöön yleisellä tasolla. Tarkastelen kansainvälisen avun vastaanottamisesta ja yhteistoiminnasta Suomen alueella päättämisen toimivaltuuksia ja päätösten sisältövaatimuksia sekä aluevalvontalain asettamia kansainvälisten sotilasjoukkojen maahantulon ja maassaolon perusteita. Käsittelyn keskiössä on laki

[21] Ks. esim. Määttä – Paso (2022), s. 3.
[22] Ks. esim. Hirvonen (2011) s. 21–26; Aarnio (1978) s. 74.
[23] Ks. esim. Tolonen (2003) s. 22–27.

kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta, puolustusvoimalaki sekä aluevalvontalaki valmisteluaineistoineen.

Lainsäädännön yleisen käsittelyn jälkeen tutkimuksen neljännessä luvussa tarkastelen lainsäädännön soveltumista liittouman toimintojen kontekstiin. Sekä KV-apulaissa että puolustusvoimalaissa asetetaan toimivaltuuksia kansainvälisen avun vastaanottamiseen ja sotilaalliseen yhteistoimintaan liittyen, ja aluevalvontalaki asettaa puolestaan vaatimuksia sotilaiden, sotilasosastojen sekä sotilaallisten harjoitusjoukkojen maahantuloon liittyen. Merkityksellistä on siten tehdä näkyväksi näiden lakien ja toimivaltuuksien keskinäinen suhde ja soveltamistilanteet. Muodostaakseni käsityksen siitä, millaisissa liittouman toiminnoissa KV-apulakia on kansallisesti sovellettu, olen tarkastellut valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen päätösluettelot aikaväliltä tammikuu 2022 – helmikuu 2025, eli Ukrainan sodan alkamisesta ja Suomen Natoon hakeutumisesta lähtien tähän hetkeen. Tarkastelussa olen kiinnittänyt huomiota puolustusministeriön toimialaan kuuluviin asioihin.

Edellä kuvatun käsittelyn perusteella pystyn tutkimukseni tuloksena muodostamaan käsityksen siitä, mitkä ovat Suomen valtiosäännön asettamat oikeudelliset reunaehdot liittolaisten joukkojen maahantulosta päättämiselle. Tarkoitukseni on tuottaa systematisointi maahantuloa edeltävästä päätöksentekoprosessista ja sen oikeudellisesta perustasta. Tämän systematisoinnin tuotteena muodostan tulkinnan KV-apulain, puolustusvoimalain ja aluevalvontalain asettamien toimivaltuuksien välisestä suhteesta ja niiden soveltamisalasta Suomessa tapahtuvaa liittouman rauhan ajan operaatioita ja sotilaallisia harjoituksia toimeenpantaessa. Täten vastaan tutkimuskysymykseeni, mitkä ovat valtiosäännön asettamat reunaehdot päätöksenteolle liittolaisten joukkojen vastaanottamisesta ja sotilaallisesta toiminnasta Suomen alueella rauhan aikana. Tutkimukseni myötä esiin noussee myös puolustusyhteistyön ja yhteisen puolustuksen toimeenpanoon liittyviä valtiosääntöoikeuteen kytkeytyviä jatkotutkimuskysymyksiä.

Oikeustieteiden kentässä tutkimusaiheeni sijoittuu vahvasti valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen alaan puhuttaessa siitä sen laajassa mielessä: työni selvittää ylimpien valtioelinten keskinäistä tehtävien jakautumista kansainvälisten sopimusten asettamien velvoitteiden toimeenpanosta päätettäessä. Lisäksi tutkimusaiheeni linkittyy vahvasti valtion suvereenisuuteen, jonka tulkinta muodostaa perustan tapauskohtaiselle kansallisen päätöksenteon vaatimukselle.[24]

[24] Ks. esim. Jyränki – Husa (2021) luku 2.2.1.

Suomen Nato-jäsenyyden tuoreudesta ja tutkimusaiheeni ajankohtaisuudesta johtuen suoranaisesti tutkimukseni rajaukseen liittyvää aiempaa oikeudellista tutkimusta tai kirjallisuutta ei ole juurikaan löydettävissä. Sovellettava aiempi oikeustieteellinen kirjoittelu liittyy siten lähinnä valtion suvereenisuuteen ja valtiollisten tehtävien jakautumiseen yleisesti. Aiemman tutkimuksen puute ja aiheen operatiivisuudesta johtuva soveltamiskäytännön salassa pidettävyys aiheuttaa osaltaan rajoitteita tutkimuksen toteuttamiselle.

2 VALTION SUVEREENISUUS JA SOTILAALLINEN LIITTOUTUMINEN

2.1 Valtion suvereenisuus Suomen perustuslaissa

Valtion suvereenisuuden eli täysivaltaisuuden käsite kuuluu sekä kansainvälisen oikeuden että valtiosääntöoikeuden käsitteistöön. Siten suvereenisuutta on määritelty niin kansainvälisen oikeuden kuin valtiosääntöoikeuden tasolla.[25] Tässä osiossa keskityn täysivaltaisuuteen lähinnä valtiosääntöisestä näkökulmasta tutkimuksen kontekstin muodostamiseksi. Kuten seuraava käsittely tulee osoittamaan, suvereenisuuskäsitys ja sen tulkintakäytäntö on perustavanlaatuinen syy sille, miksi liittolaisten joukkojen maahantulosta ja toiminnasta Suomessa tulee päättää aina tapauskohtaisesti, valtiosäännön osoittamalla tavalla. Käsittelen täysivaltaisuuden sisältöä ja suhdetta sotilaallisen liittoutumiseen ja liittouman tehtävien täytäntöönpanoon kuitenkin vain siltä osin, kuin tutkimukseni painopiste ja laajuus huomioiden on välttämätöntä – eli keskittyen kysymykseen liittolaisten joukkojen maahantulosta ja toiminnasta Suomen alueella.

Suomen valtiosäännössä valtion suvereenisuuden periaatteen ydin sisältyy perustuslain 1 §:ään. Sen 1 momentin mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta.” Lain tarkoittama täysivaltaisuus eli suvereenisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen täysivaltaisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan valtiovallan olevan korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta valtion sisällä. Sen keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella sijaitsevien viranomaisten ja toimielintein toimivallasta, siis viimekädessä perustuslainsäätämisvalta. Lisäksi sisäiseen suvereenisuuteen kuuluu valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden, eli niin sanottu alueherruus. Ulkoinen suvereenisuus puolestaan merkitsee valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin

[25] Ojanen (2004) s. 392.

tasa-arvoisena muihin valtioihin nähden, vain ja välittömästi kansainvälisen oikeuden alaisena.[26]

Jäsenyyden kansainvälisissä järjestöissä voitaisiin puhtaan muodolliselta kannalta katsoa merkitsevän valtion täysivaltaisuuden rajoitusta. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan nykyisestä kansainvälistymiskehityksestä johtuen ole perusteltua, sillä valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta. Suomen täysivaltaisuutta onkin nykyisin tarkasteltava kansainvälisten velvoitteiden valossa.[27] Esimerkiksi Jyrängin ja Husan tulkinnan mukaan lainsäädäntövallan sitomisen valtiosopimuksella ei ole katsottu sisältävän perustuslainvastaista suvereenisuuden rajoittamista, mikäli rajoitus on sopimuksella tarkoin yksilöity. Tämä tulkinnan he perustavat kahteen oletukseen: valtion mahdollisuus vapaaehtoisesti sitoutua kansainvälisiin velvoitteisiin on itsessään sisäänrakennettu ulkoisen turvallisuuden käsitteeseen, ja toisaalta kansainvälisen velvoitteen tuottamasta kansallisen lainsäädännön sidonnaisuudesta pääsee oikeudellisesti vapaaksi yksipuolisesti irtautumalla, jolloin ristiriita sisäiseen suvereenisuuteen poistuu.[28]

Positiivista suhtautumista kansainväliseen yhteistoimintaan valtion suvereenisuuden näkökulmasta puoltaa se, että siihen osallistuminen katsottiin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa siten tärkeäksi seikaksi, että se nostettiin erillisenä säännöksenä valtiojärjestyksen perusteita koskevaan perustuslain lukuun. Myöhemmin muun muassa Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslakiuudistuksessa sanouduttiin yleisesti irti tulkinnasta, jonka mukaan jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä katsottaisiin suoraa valtion täysivaltaisuuden rajoittamiseksi.[29]

Nykyisen perustuslain 1 §:n 3 momentin (1112/2011) mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.” Säännöksen tarkoituksena on ilmaista Suomen myönteistä suhtautumista kansainväliseen yhteistoimintaan sekä asettaa Suomen kansainväliselle toiminnalle yleiset päämäärät.[30] Osallistuminen sidotaan pykälässä määritettyihin, joskin väljästi

---

[26] HE 1/1998 vp s. 71; Jyränki & Husa (2021) luku 2.6.2; Salminen (2004) s. 1319; Ojanen (2004) s. 394–395. Ks. valtion alueellisesta toimivallasta myös Hakapää (2010) s. 225–237.
[27] HE 1/1998 vp s. 72.
[28] Jyränki – Husa (2021) luku 2.6.2.
[29] PeVL 13/2008 vp s. 4.
[30] HE 60/2010 vp s. 34.

muotoiltuihin, perusteisiin rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamisesta ja yhteiskunnan kehittämisestä. Perusteita ei ole tarkoitettu tulkittavaksi tyhjentävästi eikä siten, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voi osallistua. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellaisten valtiosäännön perusarvojen, kuten kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden lujittaminen.[31]

Perustuslain 1 §:n 3 momentilla on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa täysivaltaisuussäännöksen kanssa. Hallituksen esityksen mukaan on perusteltua lähteä olettamasta, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.[32] Aineellisia rajoituksia kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiselle johtuu kuitenkin perustuslain 94 §:n 3 momentista. Sen mukaan ”kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.” Säännös velvoittaa kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentää lain 1 §:n 3 momentissa määritettyä lähtökohtaa. Viime kädessä säännös rajoittaa myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita.[33]

Kansainvälisen yhteistoiminnan suhdetta valtion suvereenisuutta on lisäksi tarkasteltu vuoden 2012 voimaan tulleessa perustuslain uudistuksessa, jolloin lain 1 §:ään lisättiin maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa sekä lain 94 ja 95 §:iin nimenomaiset säännökset toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Perustuslain 94 §:n 1–2 momenttien mukaan

> Eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.
>
> Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan

[31] HE 1/1998 vp s. 73.
[32] HE 1/1998 vp s. 73.
[33] HE 1/1998 vp s. 150.

> alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslain 95 §:n mukaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa menetellään seuraavasti:

> Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella.
>
> Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimijalle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.
>
> Laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla.

Pääsääntönä on siten kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen eduskunnassa tavallisella äänten enemmistöllä sekä niiden voimaansaattaminen tavallisella lailla. Lain 94 §:n 2 momentin mukaisissa asioissa hyväksymisen edellyttää kuitenkin vähintään kahden kolmasosan ääntenenemmistöä ja niiden voimaansaattaminen tapahtuu 95 §:n 2 momentin mukaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kyseisessä järjestelyssä laki voidaan ilman kiireelliseksi julistamista hyväksyä samalla vaalikaudella. Menettelyssä säädetty laki on luonteeltaan poikkeuslaki. Se ei kuitenkaan mahdollista poikkeamista perustuslain 94 §:n 3 momentin asettamista rajoituksista.[34]

Perustuslakiuudistuksen myötä toimivallan siirto kansainväliselle järjestölle tuli siten toteutettavaksi perustuslain siihen osoittamalla menettelyllä, eikä merkittävänkään toimivallan siirron

---

[34] HE 60/2010 vp s. 44.

katsottu enää muodostavan poikkeusta perustuslakiin. Muutos vahvisti vallinneen täysivaltaisuuden tulkintakäytännön, jossa tehdään ero täysivaltaisuuden kannalta merkittävän sekä muun toimivallan siirron välille.[35] Toimivallan siirron merkittävyyden arvioinnissa painoarvoa on asian asiallisella rajauksella ja soveltamisalalla, sopimusmääräysten luonteella, tarkoituksella sekä aineellisella merkityksellä. Tulkinnan lähtökohtana on, että tavanomaisia kansainvälisiä velvoitteita, jotka vaikuttavat vain vähän valtion täysivaltaisuuteen, ei katsota sellaisenaan merkittäviksi perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kannalta. Sen sijaan esimerkiksi tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään Euroopan unionin kaltaiseen järjestöön liittyminen katsotaan sellaiseksi kansainväliseksi velvoitteeksi ja toimivallan siirroksi, joka on täysivaltaisuuden kannalta merkittävää.[36]

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan muutos oli paitsi täysivaltaisuuden rajoituksen tulkintakäytäntöä selkeyttävä, myös periaatteellisesti tärkeä. Sen myötä toimivallan siirrosta tuli osa kotimaista perustuslaillista järjestelmää. Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti tulkintakäytäntöä, jonka mukaan toimivaltajärjestelyjen vaikuttavuutta on arvioitava joustavasti, antaen painoarvoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle ennemmin kuin muodollisille seikoille.[37]

Seuraavaksi etenen käsittelemään sitä, miten sotilaallisen liittoutumisen on tulkittu vaikuttavan valtion suvereenisuuden toteutumiseen. Keskityn tarkastelussani Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisen esitöihin, tarkoituksenani luoda ymmärrystä siitä, miksi voimassa oleva suvereenisuuskäsitys on valtiosäännön näkökulmasta kriittinen taustatekijä liittolaisten joukkojen vastaanottamiseen ja Suomessa tapahtuvaan sotilaalliseen yhteistoimintaan liittyvälle päätöksentekoprosessille.

---

[35] HE 60/2010 vp s. 45; PeVM 9/2010 vp s. 8
[36] HE 60/2010 vp s. 45–46.
[37] PeVM 9/2010 vp s. 8 & 13; PeVL 19/2010 vp s. 5.

2.2 Sotilaallisen liittoutumisen perustuslainmukaisuus ja valtion täysivaltaisuuden toteutuminen

2.2.1 Sotilaallinen liittoutuminen perustuslain tarkoittamana kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisena

Kuten edellä on esitetty, valtion suvereenisuuden ei lähtökohtaisesti tulkita rajoittavan Suomen kansainvälisiin sopimuksiin ja velvoitteisiin sitoutumista. Sotilaallisessa liittoutumisessa on kuitenkin Suomen oikeusjärjestyksen näkökulmasta kyse täysin uudenlaisesta kansainvälisen yhteistoiminnan muodosta, ja sen suhdetta perustuslakiin ja valtion täysivaltaisuuteen on siten arvioitu liittoutumisen yhteydessä laajasti.

Liittoutumisen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on ensinnäkin tarkasteltava sen suhdetta perustuslain 1 §:n 3 momenttiin. Pohjois-Atlantin liiton tarkoituksena on Pohjois-Atlantin sopimuksen johdanto-osan mukaan turvata liittokunnan kansojen vapaus, yhteinen perintö ja sivistys, joka perustuu demokratian, yksilövapauden ja oikeusvaltion periaatteisiin. Arvioitaessa sotilaallista liittoutumista näiden lähtökohtien sekä perustuslain 1 §:n 3 momentin valossa, voidaan sen sanamuodon mukaisesti tulkiten katsoa sisältyvän kyseisen lainkohdan ytimeen ”rauhan turvaamista” edistävänä yhteistyön muotona ja olevan siten linjassa Suomen valtiosäännön kanssa. Näin on todettu myös hallituksen esityksessä eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta arvioitaessa sopimuksen ja Suomen liittymispöytäkirjan määräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön sekä lain käsittelyjärjestystä.[38] Arvioitavaksi jää siten, asettaako perustuslain 94 §:n 3 momentin kansanvaltaisuuden vaarantamisen kielto liittoutumiselle rajoitusperusteita.

Hallituksen esityksessä Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisestä liittoutumisen suhdetta perustuslain 94 § 3 momenttiin on arvioitu erityisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 ja 8 artiklojen näkökulmasta, jotka asettavat Suomelle sopimuksen osapuolena konkreettisia toimintavelvoitteita.[39] Hallituksen esityksessä todetaan 8 artiklan velvoitteen olevan kansainvälisille

[38] HE 315/2022 vp, s. 59; 81.
[39] Ks. edellä luku 1.1.2; HE 315/2022 vp s. 81–82.

sopimuksille tyypillinen, eikä se muodosta poikkeamaa muihin tavanomaisiin kansainvälisiin sopimuksiin liittyvistä Suomen velvoitteista. 5 artiklan perustuslainmukaisuusarvioinnin osalta merkityksellistä on puolestaan se, että Suomelle jää Naton jäsenvaltiona merkittävä liikkumavara artiklan aktivoinnista päätettäessä: Suomi tekee itsenäisen ratkaisunsa 5 artiklan mukaiseen velvoitteeseen vastaamisesta oman valtiosääntönsä mukaisesti, ja velvoitteen toteuttamistapa jää Suomen harkintaan.[40]

Perustuslakivaliokunta on antamassaan lausunnossa korostanut edellä mainittuja seikkoja arvioidessaan hallituksen esityksen suhdetta perustuslain 94 §:n 3 momenttiin. Lausunnon mukaan Pohjois-Atlantin sopimuksesta ei seuraa kansallisesta, valtiosäännön mukaan tapahtuvasta päätöksenteosta riippumatonta osapuolen asemaa sodassa tai muussa aseellisessa konfliktissa: Naton jäsenvaltiolle jää merkittävästi kansallista liikkumavaraa sen suhteen, miten kukin jäsenvaltio toimeenpanee osaltaan Naton toimielimien päätöksiä, ja Naton ja sen muiden jäsenvaltioiden saapuminen Suomen alueelle perustuisi aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Tästä syystä perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei vaaranna valtiosäännön kansainvaltaisia perusteita 94 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla.[41]

2.2.2 Sotilaallinen liittoutuminen toimivallan siirtämisen näkökulmasta

Liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen on siis katsottu sellaiseksi perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuksi kansainväliseksi yhteistyöksi, johon osallistuminen on valtiosäännön näkökulmasta perusteltua. Täysivaltaisuuden näkökulmasta liittoutumisen vaikutuksia on lisäksi olennaista arvioida toimivallan siirtoon liittyvän sääntelyn, eli perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin kannalta.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että Pohjois-Atlantin sopimuksen mukainen päätöksentekomenettely perustuu jäsenvaltioiden konsensukseen. Poikkeuksen konsensussääntöön tekee Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklaan

---

[40] HE 315/2022 vp s. 81.
[41] PeVL 80/2022 vp s. 9-10.

perustuva puolustussuunnitteluprosessi, johon liittyvien päätösten hyväksymistä mikään jäsenvaltio ei voi yksin estää. Jäsenvaltiot ratkaisevat kuitenkin aina kansallisesti, miten osaltaan toimeenpanevat tehtyjä päätöksiä. Sopimukseen liittyminen ei siten siirrä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekovaltaa tai lainsäädäntö, tuomio- tai budjettivaltaa Natolle. Hallituksen esityksessä korostetaankin, että Naton päätöksenteko on luonteeltaan siten hyvin erilaista kuin esimerkiksi Euroopan unionissa, jossa unionille on siirretty ylikansallista päätöksentekovaltaa.[42]

Hallituksen esityksessä todetaan, että Nato-jäsenyydellä ei siirretä merkittävää toimivaltaa kansainväliselle järjestölle. Liittouman yhteiseen puolustukseen sitoutumisesta ja yhteisestä puolustussuunnitteluprosessista huolimatta Naton toimielimet eivät saa määräysvaltaa jäsenmaidensa puolustuspolitiikan toteuttamiseen, vaan sopimuspuolet tekevät itsenäiset ratkaisunsa puolustuksensa järjestämisestä. Toimivallan siirtämisen ylikansalliselle toimijalle sijaan kyse on itsenäisten valtioiden yhteistyöstä. Osana yhteistyötä jäsenvaltiot rajoittavat toimintaansa siten, että ne ottavat ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassaan huomioon kuulumisensa Natoon. Vaikka Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla velvoittaa sopimuspuolia yhteiseen puolustukseen, jää siihen osallistumisen konkreettinen päätös jäsenvaltioiden toimintavapauteen. Näillä perusteilla todetaan, että Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyminen ei ole ongelmallista perustuslain 94 §:n 2 momentin tai 95 §:n 2 momentin kannalta. Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyminen ei myöskään rajoita tosiasiallisesti Suomen toimintamahdollisuuksia tavalla, jota voitaisiin pitää täysivaltaisuuden kannalta merkittävänä toimivallan siirtona.[43]

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan yhtynyt siinä esitettyihin perusteluihin. Se on painottanut, että Natoon liittymistä ei voida rinnastaa tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään Euroopan unioniin, vaan kyseessä on hyvin erilainen tilanne kuin EU:n kaltaiseen kansainväliseen järjestöön liittymisessä. Valiokunta on katsonut olennaiseksi erityisesti sen, että Naton päätöksenteko rakentuu lähtökohtaisesti jäsenmaiden yksimielisyyden varaan ja valtioille jää merkittävä kansallinen liikkumavara sen suhteen, miten kukin osapuoli toimeenpanee Naton toimielinten päätöksiä. Lisäksi merkityksellistä on, että Suomelle jää kansallinen päätösvalta ratkaista Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan toimeenpanoon liittyvät kysymykset. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan Nato-sopimuksen

[42] HE 315/2022 vp s. 83
[43] HE 315/2022 vp s. 84–85.

hyväksyminen tai voimaansaattaminen ei siten merkitse täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, joka edellyttäisi 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaista poikkeuslakimenettelyä.[44]

2.2.3 Sotilaallinen liittoutuminen ja alueellinen koskemattomuus

Liittolaisten sotilasjoukkojen vastaanottamiseen liittyvän toiminnan ja Suomen täysivaltaisuuden toteutumisen kannalta erityinen merkitys on lisäksi alueellisen koskemattomuuden säilymisellä, joka on konkreettinen suvereenisuuden ilmentymä. Tätä suhdetta on arvioitu Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä muun muassa seuraavasti:

> Yksi suvereenisuuden osa on se, että Suomi saa määrätä itse sotilaallisesta puolustuksestaan, joka sisältää myös sen, että Suomi saa itse määrätä siitä, millä edellytyksillä toisten maisen sotilasjoukot voivat saapua Suomen alueelle. Muiden Naton ja sen jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Julkisen vallan käyttämisen perusteisiin kuuluu oikeus määrätä siitä, millä edellytyksillä muiden maiden viranomaiset saavat toimia Suomen alueella ja millä valtuuksilla. Muiden jäsenvaltioiden sotilaiden läsnäolo ja toimivaltuudet Suomen alueella määräytyisivät erillisen lainsäädännön, kuten puolustusvoimista annetun lain ja aluevalvontalain perusteella, eikä Pohjois-Atlantin sopimuksella annettaisi toimivaltaa Suomen alueella Naton ja muiden jäsenvaltioiden joukoille.[45]

Merkityksellistä täysivaltaisuuden toteutumisen kannalta on siis erityisesti se, että Pohjois-Atlantin sopimuksella ei anneta Naton ja sen jäsenvaltioiden joukoille oikeutta tulla Suomen alueelle ilman erillistä sopimusta tai pyyntöä, eikä Pohjois-Atlantin sopimus itsessään anna näille joukoille toimivaltaa Suomen alueella. Toisin sanoen kyse on siis Suomen alueellisen koskemattomuuden säilymisestä. Kansainvälisessä oikeudessa valtion toimivalta omalla alueellaan ja sen koskemattomuus tunnistetaan lähtökohtaisesti ehdottomaksi ja täydelliseksi. Toimivallan

---

[44] PeVL 80/2022 vp s. 9.
[45] HE 315/2022 vp s. 79–80.

ehdotonta luonnetta on mahdollista rajoittaa ja muuttaa kansainvälisellä lainsäädännöllä ja sopimuksilla, mutta mikään vieras valtio tai kansainvälisen toimijan ei voimassa olevista rajoituksista huolimatta saa tunkeutua valtion toimivaltaan kuuluvalle maantieteelliselle alueelle valtion suvereenisuuden absoluuttisuudesta johtuen.[46] Myös hallituksen esityksen kanta liittoutumisen perustuslainmukaisuudesta suhteessa sen 1 §:n 1 momentin täysivaltaisuussäännökseen nojaa tähän näkemykseen: Pohjois-Atlantin sopimus ja siihen liittyvä Nato-sofa, jossa säädetään liittouman joukkojen oikeudellisesta asemasta Suomen alueella, luovat kansainvälisille toimijoille toimivaltaa valtion maantieteellisellä alueella vasta erillisten ja tapauskohtaisten järjestelyjen ja oikeustoimien myötä.

2.3 Suvereenisuuskäsitys päätöksentekoprosessin lähtökohtana

Kuten edellä esitetystä selvityksestä käy ilmi, valtion suvereenisuuden ei lähtökohtaisesti tulkita rajoittavan Suomen kansainvälisiin sopimuksiin ja velvoitteisiin sitoutumista, mukaan lukien sotilaallinen liittoutuminen. Ristiriidattomuuden on katsottu perustuvan nimenomaisesti siihen, että Pohjois-Atlantin sopimus ei luovuta päätöksenteko- tai toimivaltaa kansainväliselle järjestölle tai toimijoille, vaan kaikki sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvä toiminta – mukaan lukien liittolaisten sotilasjoukkojen maahantulo ja toiminta Suomen alueella – perustuu erillisiin sopimuksiin ja kansallisiin päätöksiin.

Merkittävä osa suvereenisuuden toteutumista on myös Suomen alueellisen koskemattomuuden säilyminen osana liittoumaa. Alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisestä säädetään aluevalvontalaissa, jonka säädösten mukaan vieraan valtion sotilasjoukkojen maahantulo on niin ikää aina luvanvaraista ja edellyttää erillisiä järjestelyjä. Perehdyn liittouman toimintojen kannalta olennaisiin aluevalvontalain määräyksiin tarkemmin luvussa 3.4.

Kriittistä valtion suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden rikkumattomuuden että Naton sotilastoimintojen toimeenpanon perustuslainmukaisuuden kannalta on siten Suomen valtiosäännön määräämien prosessien noudattaminen päätettäessä liittouman joukkojen

[46] Dixon (2013) s. 149–150.

vastaanottamisesta ja sotilaallisesta toiminnasta Suomen alueella. Seuraavaksi etenen tarkastelemaan sitä, millainen tämä valtiosäännön edellyttämä päätöksentekoprosessi sotilasjoukkojen vastaanottamisesta ja toiminnasta Suomen alueella on.

3 LIITTOUMAN ASIOIDEN KANSALLINEN KÄSITTELY: PÄÄTÖKSENTEKOA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Perustuslaissa määrätty valtiollisten tehtävien jako päätöksentekoprosessin perustana

Kasainvälisten sotilasjoukkojen vastaanottamiseen liittyvä päätöksentekoprosessi pohjautuu perustuslaissa määrättyyn valtiollisten tehtävien jakoon. Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, jonka jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta. Tutkimukseni käsitellessä hallitusvallan käyttöä liittyen liittouman sotilaalliseen toimintaan Suomen alueella, huomioitavaksi tulee siten valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen toimivallanjako aihepiiriin liittyen.

Perustuslain 57 §:ä sisältää yleissäännöksen tasavallan presidentin tehtävistä.[47] Sen mukaan tasavallan presidentti hoitaa hänelle perustuslaissa tai erikseen muussa laissa säädetyt tehtävät. Tutkimukseni aiheen kannalta merkityksellinen on erityisesti perustuslain 93 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhdessä valtioneuvoston kanssa. Esimerkiksi Husan ja Pohjolaisen mukaan ulkopolitiikan johtamista onkin pidetty yhtenä keskeisimmistä presidentin tehtävistä. Presidentin yksinvalta ulkopolitiikan saralla on kuitenkin pyritty murtamaan vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa parlamentaarisen vastuualaisuuden saavuttamiseksi, jolloin säännökseen on lisätty maininta yhteistoiminnasta valtioneuvoston kanssa. Se, mitä yhteistoiminta käytännössä tarkoittaa, on kuitenkin jäänyt perustuslain säännöksessä avoimeksi.[48] Presidentin toimivaltaa ulkopolitiikan johtajana rajoittaa myös niin ikään samassa momentissa säädetty eduskunnan valta hyväksyä lainsäädännön alaan

[47] HE 1/1998 vp s. 104.
[48] Husa – Pohjolainen (2014) s. 116–117.

kuuluvat ja muut perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetut kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanominen. Lisäksi presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.[49]

Presidentin päätöksentekomenettelystä sekä eräistä presidentin toimivaltaan kuuluvista asioista säädetään edelleen perustuslain 58 §:ssä. Sen mukaan

> Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.
>
> Jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvoston voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.
>
> Presidentti päättää 1 momentissa säädetystä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta:
>
> 1) valtioneuvoston ja sen jäsenten nimittämisestä sekä eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai sen jäsenelle;
> 2) ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämisestä;
> 3) armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä; sekä
> 4) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista.
>
> Asianomainen ministeri esittelee asian presidentin päätettäväksi. Valtioneuvoston kokoonpanon muutoksen, joka koskee koko valtioneuvostoa, esittelee kuitenkin valtioneuvoston asianomainen esittelijä.
>
> Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään.

[49] HE 1/1998 vp s. 144; Husa – Pohjolainen (2014) s. 116.

> Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään.

Perustuslain 58 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan presidentin päätöksenteko on siis sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä. Presidentti ei voi tehdä mitään päätöstä ilman esittelyä, ja useissa tapauksissa asia on käsitelty valtioneuvostossa ennen päätöksentekoa. Tärkeimmät päätöksensä presidentti tekee valtioneuvoston istunnossa, jota kutsutaan presidentin esittelyksi. Näin parlamentaarinen vastuukate ulottuu mahdollisimman laajasti presidentin päätöksentekoon, koskien presidentin muodollista päätöksentekoa sen koko laajuudelta. Siten esimerkiksi ulkopoliittinen päätöksenteko ei ole tässä suhteessa eri asemassa, vaan myös siltä osin presidentin määrämuotoinen päätöksenteko tapahtuu pykälässä tarkoitetussa menettelyssä valtioneuvoston läsnä ollessa ja sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu.[50] Pykälässä erikseen mainituissa vähemmän tärkeissä asioissa presidentti ratkaisee asian ilman valtioneuvoston esittelyä. Tällöin puhutaan niin sanotuista kabinettipäätöksistä. Tällöin asian esittelijänä toimii yleensä yksittäinen ministeri, tai joissakin tapauksissa puolustusvoimien komentaja.[51]

Valtioneuvostolle puolestaan kuuluvat perustuslain 65 §:n mukaan perustuslaissa erikseen säädetyt tehtävät sekä sellaiset hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi ja joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan. Lisäksi valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset. Valtioneuvoston tehtävät ymmärretään siten yleisistunnossa ja ministeriöissä ratkaistavien asioiden kokonaisuudeksi. Valtioneuvostolla on pykälän mukaan hallitus- ja hallintoasioita koskeva yleistoimivalta.[52] Siitä, miten tehtäviä koskeva ratkaisuvalta jakautuu valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä, säädetään edelleen perustuslain 67 §:ssä.[53] Perustuslain 67 §:ssä säädetään valtioneuvoston päätöksenteosta seuraavasti:

> Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti

[50] HE 1/1998 vp s. 106; Husa – Pohjalainen (2014) s. 118–119.
[51] Husa – Pohjalainen (2014) s. 118–119.
[52] Ks. Husa – Pohjalainen (2014) s. 121–122.
[53] HE 1/1998 vp s. 116.

> tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla.
>
> Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten.
>
> Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä.

Lähtökohtana siis on, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat asiasisällöltään laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat.[54] Täten yleisistunnon toimivallalle määräytyy tietyt, joskin joustavat ja yleisluonteiset kiinnekohdat itse perustuslaissa, jotka on otettava huomioon ratkaisuvallan järjestämistä yksityiskohtaisemmin ohjaavassa lainsäädännössä. Lisäksi eräät asiat, kuten tasavallan presidentin ratkaisuehdotusten laatiminen ja yleinen asetuksenantovaltuus, kuuluvat yleisistunnon toimivaltaan suoraa perustuslain asianomaisten säädösten perusteella.[55]

Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista, lakisääteisistä ministerivaliokunnista ja ministeriöiden toimialajaottelusta säädetään tarkemmin lailla valtioneuvostosta (175/2003, valtioneuvostolaki). Lisäksi toimintaa ohjaa valtioneuvoston ohjesääntö (VNA 262/2003). Käsittelen toimivallan muodostumista liittouman viitekehyksessä tarkemmin tutkimuksen luvussa 4.

Edellä kuvattu perustuslain valtiollinen tehtävänjako toimii perustana päätöksentekoprosessia tarkemmin ohjaavalle lainsäädännölle. Seuraavaksi etenen käsittelemään niitä säädöksiä, joita sovelletaan sotilasjoukkojen vastaanottamiseen liittyvässä päätöksenteossa.

---

[54] HE 1/1998 vp s. 117–118; Husa – Pohjalainen (2014) s. 122.
[55] HE 1/1998 vp s. 117–118.

3.2 KV-apulain mukainen päätöksentekomenettely

3.2.1 KV-apulain soveltamisala

Valtion suvereenisuudesta johtuen ulkomaisten sotilasjoukkojen maahantulo ja toiminta Suomen valtion alueella edellyttää siis aina erillistä päätöksentekoa. Suomessa tällaista päätöksentekoa ohjaa ensisijaisesti laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta. Laki sisältää säännökset apua annettaessa ja pyydettäessä noudatettavasta ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä.[56] Tutkimukseni konteksti huomioiden keskityn lainsäädäntöön vain avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen liittyviltä osin.

KV-apulaki koskee nimenomaisesti vain avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvää päätöksentekomekanismia. Siitä, millaisia toimivaltuuksia vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön henkilöstöllä ja viranomaisilla Suomen alueella toimiessaan on, säädetään toimialakohtaisessa lainsäädännössä, kuten puolustusvoimalaissa, aluevalvontalaissa, poliisilaissa, rajavartiolaissa ja pelastuslaissa.[57] Joukoille myönnettävien toimivaltuuksien käsittely ja siihen liittyvä lainsäädäntö rajautuu niin ikään tutkimukseni ulkopuolelle.

KV-apulain soveltamisala määritetään sen 1 §:ssä. Sen mukaan

> Tätä lakia sovelletaan päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytämistä niiltä sekä yhteistoimintaa toisen valtion, Euroopan unionin sekä kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueella tai sen ulkopuolella samoin kuin Suomen omiin tarpeisiin perustuvaa muuta kansainvälistä toimintaa Suomen alueen ulkopuolella Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen, jos kyse on avusta tai toiminnasta:

[56] HE 72/2016 vp s. 50.
[57] HE 72/2016 vp s. 50; HE 193/2022 vp s. 45.

1) joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan;
2) joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan;
3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja;
4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä;
5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää; tai
6) joka on laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeää.

Muusta kuin 1 momentissa tarkoitetusta päätöksenteosta säädetään erikseen.

Yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta lisättiin lain soveltamisalan piiriin lakimuutoksessa vuonna 2022 (1303/2022). Ennen tätä siihen ei nimenomaisesti sisältynyt mahdollisuutta soveltaa lakia Suomen puolustusvoimien yhteistoimintaan keskeisempien kumppaniensa kanssa. Euroopan ja Suomen turvallisuusympäristön muuttuessa Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 syntyi kuitenkin kansallinen tarve syventää kansainvälistä puolustusyhteistyötä turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön liittyviin haasteisiin vastaamiseksi, ja sen myötä tarkentaa myös yhteistyön toimeenpanoon liittyvän päätöksentekoprosessin lainsäädännöllisiä perusteita.[58]

Hallituksen esityksen mukaan yhteistoiminnalla tarkoitetaan

> -- Suomen yhteistä toimintaa keskeisimpien kumppanien kanssa. Yhteistoiminta kumppanien kanssa voi tukea Suomen puolustusta tilanteissa, joissa ei ole kyse avunpyynnöstä, vaan Suomen puolustukseen ja turvallisuuteen liittyvistä tarpeista tai kaikkien osapuolten yhteisistä intresseistä sekä kahden- ja monenvälisten yhteistyöasiakirjojen toimeenpanosta.[59]

Lain tarkoittamalla ”muulla kansainvälisellä toiminnalla” viitataan puolestaan puolustusvoimalain 2, 12, 12 a – 12 c §:iin ja niiden perusteluihin. Kyse on Suomen omista tarpeista lähtevästä toiminnasta esimerkiksi aluevalvonnassa alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin taikka suomalaisten evakuoinnista kriisialueelta Puolustusvoimien suorituskykyjä käyttämällä.[60] Muu kansainvälinen toiminta tapahtuu siten lähtökohtaisesti ulkomailla tai kansainvälisessä toimintaympäristössä. Tutkimukseni tarkastellessa Suomen alueelle sijoittuvaa

[58] HE 193/2022 vp s. 5; 22.
[59] HE 193/2022 vp s. 44.
[60] HE 193/2022 vp s. 44; 49.

kansainvälistä sotilaallista toimintaa, rajautuu muusta kansainvälisestä toiminnasta päättäminen siten tutkimukseni ulkopuolelle.

Lain soveltamisalaa määrittävien käsitteiden ”kansainvälinen apu”, ”yhteistoiminta” ja ”muu kansainvälinen toiminta” osalta on huomioitava, että konkreettisissa tilanteissa niiden soveltamisalat voivat olla päällekkäisiä tai niiden rajapinnat eivät välttämättä ole selvät. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi Itämeren alueelle sijoittuvassa kriisitilanteessa, jossa voi olla kyse Suomen omasta tarpeesta tapahtuvasta muusta kansainvälisestä toiminnasta kansainvälisellä merialueella, yhteistoiminnasta liittolaisten kanssa Suomen omalla alueella sekä jonkun valtion avunpyyntöön vastaamisesta.[61]

KV-apulain 1 §:n 1 momentissa luetellaan ylimpien valtioelinten päätöksenteon tilanteet, joissa Suomi antaa tai pyytää apua. Momentin 1–6 kohdat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan useampi mainituista tilanteista voi tulla kyseeseen samanaikaisesti.[62] Tarkasteltaessa liittouman sotilasjoukkojen toiminnan edellytyksiä Suomen alueella, voi kyseeseen tulla kansainvälisen avun pyytämistä tai yhteistoimintaa koskevat momentin 3–6 kohtien tarkoittamat tilanteet yksittäin tai yhdessä. Tutkimukseni kontekstista huomioiden keskityn vain näiden kohtien sisältöön.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia sovelletaan päätöksentekoon avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisten voimavarojen antamista tai niiden pyytämistä Suomeen. Sotilaallisilla voimavaroilla tarkoitetaan henkilöstön lisäksi esimerkiksi kalustoa tai materiaalia. Merkittäviksi sotilaalliset voimavarat voidaan katsoa esimerkiksi määränsä tai laatunsa puolesta, tai jos niiden käyttöön liittyy huomattavia poliittisia tai kansalliseen valmiuteen liittyviä näkökohtia. Arvio tehdään aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Avunantotilannetta on arvioitava kokonaisvaltaisesti, ottaen huomioon sen tavoitteet, tehtävä ja toteuttamistapa.[63]

Momentin 4 kohdan mukaan lakia sovelletaan myös päätöksentekoon avusta, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä Suomessa tai Suomen ulkopuolella. Sotilaalliset voimakeinot on määritelty puolustusvoimalain 4 §:ssä. Sen mukaan sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan ”sotilaan henkilökohtaisen aseen ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttöä”.

---

[61] HE 193/2022 vp s. 44.
[62] HE 72/2016 vp s. 51.
[63] HE 72/2016 vp s. 51.

Tällaisesta avusta päättäminen aina ylimpien valtioelinten tasolla on katsottu perustelluksi sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mahdollisesti sisältävän avun merkityksellisyyden vuoksi, kuten myös Suomen antamassa tai pyytämässä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun tilanteissa.[64]

Momentin 5 kohta koskee puolestaan päätöksentekoa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävissä asioissa. Kohta voi toimia joko itsenäisenä tai muita 1 momentissa määritettyjä tilanteita täydentävänä soveltamisperusteena. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi Suomen kansainvälisten suhteiden tai kansainvälisen yhteistyön kannalta merkitykselliset asiat. Avunanto katsotaan myös aina ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäväksi, jos kyse on YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla tapahtuvasta kollektiivisen itsepuolustuksen toimeenpanosta aseellisen hyökkäyksen tilanteessa. Eri hallinnonaloilla on kahden- ja monenvälisiä mekanismeja kansainvälisen avunannon tilanteita varten, ja myös näillä tilanteilla voi olla merkitystä Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta.[65]

Momentin 6 kohdan mukaan laki koskee lisäksi päätöksentekoa laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa. Tällaisesta tilanteesta voisi olla kyse esimerkiksi monialaisessa ja vakavassa kriisitilanteesta, jossa avun antamisessa käytettävä henkilöstö toimii kullekin ammattiryhmälle ominaisia tavanomaisia riskejä huomattavasti riskialttiimmissa olosuhteissa. Huomattavan riskialttiina avunantotilannetta voidaan pitää myös silloin, kun vaarana on apua antavan henkilöstön joutuminen aseellisen uhan kohteeksi, eikä avun annon kohteena oleva valtio kykene turvaamaan tilannetta. Kyseessä voi olla sellainen poikkeuksellisen laaja- tai monialainen tilanne, avunannon tilanne Suomessa, jossa apua annetaan tai pyydetään useamman viranomaisen toimesta. Kohta voi tulla sovellettavaksi sellaisenaan tai täydentävänä soveltamisperusteena. Apua ei kuitenkaan katsota laajakantoiseksi tai periaatteellisesti tärkeäksi esimerkiksi yksiomaan taloudellisesta merkittävyydestä johtuen.[66]

KV-apulain 1 §:n 2 momentissa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan muut kuin 1 momentissa listatut päätöksenteon tilanteet, josta säädetään muussa lainsäädännössä, kuten pelastuslaissa, rajavartiolaissa ja poliisilaissa. Laki ei myöskään koske tilanteita, joissa valtioneuvoston

---

[64] HE 72/2016 vp s. 52.
[65] HE 72/2016 vp s. 52.
[66] HE 72/2016 vp s. 52.

yleisistunnon päätöksenteko perustuu yksinomaan taloudellisesti erityiseen merkittävyyteen.[67] Lain soveltamisalan ulkopuolelle on myös rajattu Puolustusvoimien kansainvälisistä harjoituksista päättäminen sekä tilannekuvanvaihto, joita koskee oma päätöksentekomenettely ja kansainväliset sopimusjärjestelyt.[68]

3.2.2 Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen

KV-apulain 2 §:ssä säädetään valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksenteosta lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.[69] Sen 1 momentin mukaan

> Päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Valtioneuvoston toimivallasta valmistella Euroopan unionissa tehtävät päätökset ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä säädetään perustuslaissa.

Hallituksen esityksen mukaan avun antamisen ja vastaanottamisen tilanteet sekä avun luonne vaihtelevat, mikä vaikuttaa myös päätöksenteon ajoitukseen ja päätöksen sisältöön. Päätöksessä tulee määritellä avun laatu, laajuus ja avun antamisen kesto. Päätöksenteko voi edetä vaiheittain, joka käytännössä mahdollistaa sen, että alustava kanta kansainväliseen apuun ilmaistaan valtiojohdon käsiteltyä asiaa ja lain 2 §:ssä tarkoitettu määrämuotoinen päätös voidaan tehdä jälkeenpäin.[70]

Avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksen valtioneuvoston yleisistunnolle esittelee lain ja valtioneuvoston ohjesäännön mukaan toimivaltainen ministeriö. Lain 1 §:ssä säädetyissä tilanteissa toimivaltainen ministeriö määräytyy siten lain valtioneuvostosta (175/2003, valtioneuvostolaki) ja valtioneuvoston ohjesäännön (VNA 262/2003) toimialajaottelun mukaisesti.[71]

---

[67] HE 72/2016 vp s. 52.
[68] HE 193/2022 vp s. 44.
[69] HE 72/2016 vp s. 53. Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 110–114.
[70] HE 72/2016 vp s. 53. Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 111.
[71] HE 72/2016 vp s. 53. Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 112.

Ohjesäännön 10 §:n 1 momentin mukaan ”asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö)”. Ministeriöiden toimialoista ja asioiden jaosta säännellään tarkemmin ohjesäännön 3 luvussa. Avun muoto ja sisältö sekä ministeriöiden toimivaltajako huomioiden on mahdollista, että apua koskevat päätökset on esiteltävä useammassa ministeriössä.[72] Perehdyn toimivaltuuksien määräytymiseen tutkimukseni kontekstissa tarkemmin luvussa 4.

Pykälässä määritetty päätöksentekotaso vastaa valtioneuvoston osalta perustuslain 67 §:ää, jonka mukaan ”yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii”. KV-apulain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetut asiaryhmät ovat merkittävyydeltään sellaisia, että ne kuuluvat ministeriöiden sijasta valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.[73]

KV-apulain 2 §:n mukaan, jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, siitä päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Tasavallan presidentti on toimivaltainen siltä osin, kun kyse on perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvaan toimivaltaan sisältyvästä asiasta. Presidentin määrämuotoisessa päätöksenteossa noudatetaan perustuslain 58 §:n säännöksiä. Pääsääntöisesti presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevat päätökset kuuluvat lähtökohtaisesti perustuslain 58 §:n 2 momentin määrittämään asiaryhmään, jossa presidentin päätösvalta voi tulla sidotuksi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.[74]

Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevat presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä rinnastuvat luonteeltaan kuitenkin sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Tällaiset päätökset tehdään lain 3 §:n mukaan eduskunnan myötävaikutuksella samaan tapaan kuin sotilaallisen kriisinhallinnan osalta Tästä syystä on perusteltua, että nämä presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovelleta 58 §:n 2 momenttia.[75]

---

[72] HE 72/2016 vp s. 53.
[73] HE 72/2016 vp s. 53. Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 112.
[74] HE 72/2016 vp s. 53–54. Ks. edellä luku 3.1.
[75] HE 72/2016 vp s. 54.

KV-apulain 2 §:n 2 momentin mukaan

> Ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen tai EU-ministerivaliokunnan käsiteltyä asiaa valmistelevasti ministeriö voi ryhtyä avun antamiseen tai vastaanottamiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Momentin säännös ei vaikuta ministeriön mahdollisuuteen ryhtyä sellaisiin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin, jotka ovat mahdollisia muun lainsäädännön nojalla, tai jotka perustuvat jo olemassa oleviin hallinnonalojen käytäntöihin. Säännös ei myöskään vaikuta viranomaisten normaaliin varautumiseen kansainvälisissä tilanteissa. Ministeriöiden hallinnonalan kansainvälisen avun tilanteisiin varaudutaan muun muassa kansainvälisellä harjoitustoiminnalla, ylläpitämällä riittävää varuste- ja vaatimustasoa sekä kouluttamalla henkilöstöä kansainvälisiin tehtäviin.[76]

Pykälän 3 momentissa säädetään avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksen olennaisesta muuttamisesta. Sen mukaan päätös tulee tehdä 1 momentissa säädetyn menettelyn mukaisesti, jos esimerkiksi avun sisältöä tai keinoja muutetaan olennaisesti. Samoin menettelyin päätetään myös esimerkiksi avun lopettamisesta, mikäli päätöstä ei ole alun perin tehty määräajaksi. Apua koskevan päätöksen vähäinen laajentaminen tai supistaminen voidaan puolestaan tehdä toimivaltaisen ministeriön tai viranomaisen toimesta ilman ylimpien valtioelinten päätöstä.[77]

KV-apulain 2 §:n 4 momentin mukaan ”Puolustusvoimia ei saa määrät 1 §:ssä tarkoitettuun avun antamiseen ilman 1–3 momentissa säädettyä menettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.” Koska tutkimukseni käsittelee avun pyytämistä ja yhteistoimintaa Suomessa, en paneudu lainkohdan perusteisiin tarkemmin.

---

[76] HE 72/2016 vp s. 55.
[77] HE 72/2016 vp s. 56.

3.2.3 Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon

KV-apulain 3 §:ssä määrätään eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon. Sen mukaan

> Ennen 2 §:ssä tarkoitetun avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

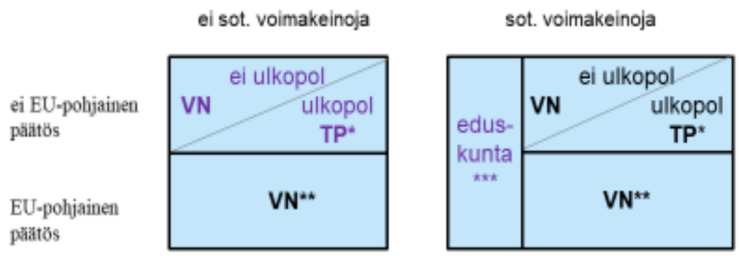
Eduskunnan kuulemisjärjestys muodostuu avun tosiasiallisen luonteen perusteella.[78] Perustuslakivaliokunta on puolustusvoimista annettua lakia käsitellessä katsonut, että voimakeinoavun antaminen toiselle valtiolle edellyttää eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamista päätöksenteossa.[79] KV-apulain 3 §:ssä kuulemisvelvoite laajentuu koskemaan myös avun vastaanottamisen tilanteita, joissa apu tai osa siitä voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Eduskunnan kuuleminen ei kuitenkaan ole välttämätöntä sellaisen avun osalta, joka ei sisällä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.[80]

Valtioneuvoston on sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävässä erityisen vaativassa tilanteessa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko perustuslain 44 §:n mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan erityisen vaativana tilanteena pidetään esimerkiksi avun antamista, jossa apua sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä silloin, kun avun toteuttamisen arvioidaan toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä. Lain sisällöltään väljää määritettä ”erityisen vaativa tilanne” on tulkittava ja sovellettava käytännössä laajentavasti perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla niin, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan.[81] Puolustusvoimien lakisääteiset tehtävät ja hallituksen esityksen perustelut huomioiden KV-apulain 3 §:n erityisen vaativia tilanteita koskeva erityinen kuulemisvelvoite ei lähtökohtaisesti sovellu Suomen alueelle sijoittuvaan avun pyytämiseen ja

---

[78] HE 72/2016 vp s. 56.
[79] PeVL 51/2006 vp s. 3; HE 72/2016 vp s. 56.
[80] HE 72/2016 vp s. 56.
[81] HE 72/2016 vp s. 56; PeVL 54/2005 vp s. 5–6. Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 116–117.

vastaanottamiseen liittyviin tilanteisiin. Erityisellä kuulemisvelvoitteella ei kuitenkaan ole vaikutusta perustuslain 47 ja 97 §:stä johtuvaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen.[82]



**Yhteistoiminta valtioneuvoston kanssa, valtioneuvoston valmistelu.*

***Läheinen yhteistyö tasavallan presidentin kanssa, jos merkittävä ulko- ja turvallisuuspoliittinen EU-asia. Valtioneuvosto voi päättää avusta, joka voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, silloin kun kyseessä on EU-pohjainen päätös.*

****Ulkoasiainvaliokuntaa kuultava, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojenkäyttöä. Eduskunnalle annettava selonteko tehtäessä päätös avusta, joka voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä erityisen vaativassa tilanteessa.*

Kuvio 1: Toimivaltuudet ja eduskunnan kuuleminen kansainvälisen avun antamisesta pyytämisestä päätettäessä tavallisessa päätöksentekomenettelyssä.[83]

3.2.4 KV-apulain mukainen kiireellisyysmenettely

KV-apulain 4 §:ssä säädetään päätöksentekomenettelystä kiireellisissä asioissa ja 5 §:ssä menettelystä sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa. Pykälissä säädetään päätöksentekomenettelystä sellaisissa poikkeuksellisen kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa, jossa on kyse avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä. Kiireellisissä

[82] HE 72/2016 vp s. 56.
[83] VN/411/2019 s. 11.

asioissa päätöksen voi 4 §:n mukaan tehdä asianomainen ministeriö ja sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa 5 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti.[84]

Hallituksen esityksen mukaan tilanteen vakavuus voi liittyä esimerkiksi suuronnettomuuteen tai terrori-iskuun, joka edellyttää välittömästi käynnistyvää avunantoa. Tällaisia tilanteita voivat olla äkillisesti valtion turvallisuusviranomaisen tietoon tulleet tapahtumat, joissa tekijät ovat pääsemässä tavoittelemaansa päämäärään eikä valtioneuvoston ole mahdollista kokoontua viivytyksettä.[85] Kiireellisyysmenettely on kuitenkin rajattu apuun Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä.[86] Pykälä ei siten tule sovellettavaksi liittouman viitekehyksessä, ja rajautuu tutkimukseni ulkopuolelle.

3.3 Puolustusvoimalain mukainen päätöksentekomenettely

3.3.1 Kansainvälinen yhteistoiminta Puolustusvoimien tehtävänä

Puolustusvoimien tehtävistä säädetään puolustusvoimalain 2 §:ssä. Sen mukaan

> Puolustusvoimien tehtävänä on:
>
> 1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluvat:
> a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;
> b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtionjohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;
> c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;
> 2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluvat:

[84] Ks. kiireellisyysmenettelystä esim. Lohse – Paasonen (2022) s. 117–120.
[85] HE 72/2016 vp s. 57.
[86] HE 72/2016 vp s. 57.

a) virka-apu yleisen järjestyksen turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;
b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;

3) osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan;
4) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

Osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan on siten yksi puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä.[87] Kansainvälinen toiminta sisältyy lisäksi kiinteästi kaikkiin muihin puolustusvoimien lakisääteisiin tehtäviin, kuten Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, muiden viranomaisten tukemiseen ja kansainväliseen kriisinhallintaan osallistumiseen. Sotilaallista puolustusta pyritään vahvistamaan kansainvälisellä yhteistyöllä, jota toteutetaan EU:n, toisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kuten YK:n ja Naton kanssa. Esimerkkeinä Suomen puolustamiseen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä lainvalmisteluaineistossa mainitaan puolustusvoimien kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittäminen, osallistuminen kansainväliseen harjoitustoimintaan ja nopean toiminnan joukkoihin sekä aluevalvonnassa tehtävä kansainvälinen tilannekuvayhteistyö. Myös puolustusvoimien varautuminen kansainvälisen avun vastaanottamiseen liittyy kiinteästi Suomen sotilaalliseen puolustamiseen.[88]

Suomen sotilaallisen liittoutumisen myötä eduskunnassa on parhaillaan käsittelyssä hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan Naton yhteinen puolustus lisättäisiin uudeksi puolustusvoimien tehtäväksi, johtuen jäsenyydestä puolustusvoimien toiminnalle aiheutuvista velvoitteista niiden käytännön merkittävyyden vuoksi.

[87] Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 102–103.
[88] HE 94/2016 vp s. 44.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus, johon kuuluvat Suomen ja muiden Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden puolustaminen aseellisia hyökkäyksiä vastaan yhteistyössä muiden asevoimien kanssa sekä liiton yhteisen puolustuksen ja puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen. Muutoksella ei kuitenkaan katsota olevan suoria vaikutuksia puolustusvoimien toimintaan, vaan sen tarkoitus on selkeyttää puolustusvoimien tehtäviä koskevaa sääntelyä.[89] Mikäli lakiehdotus hyväksytään, tulee siten nimenomaisesti Naton toiminta puolustusvoimien lakisääteiseksi tehtäväksi yleisen kansainväliseen toimintaan osallistumisen lisäksi. Lisäys ei kuitenkaan perustavanlaatuisesti muuta puolustusvoimien tehtäväkenttää tai toimintaa käytännössä.

3.3.2 Puolustusvoimalakiin perustuva kansainvälisen avun pyytäminen ja yhteistoiminta Suomen alueella

Puolustusvoimien toimialaan kuuluvasta kansainvälisen avun pyytämisestä ja yhteistoiminnasta Suomen alueella säädetään tarkemmin puolustusvoimalain 4 a–b §:ssä.

4 a §:n mukaan

> Jollei kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa muuta säädetä, puolustusministeriö voi ulkoministeriötä kuultuaan pyytää Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä taikka päättää Puolustusvoimien yhteistoiminnasta toisen valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueella ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt.

Säännös kansainvälisen avun vastaanottamisesta ja osallistumisesta avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan lisättiin puolustusvoimalakiin vuonna 2017 (427/2017). Yhteistoiminta puolestaan lisättiin osaksi pykälätekstiä vuonna 2022 (1304/2022) samanaikaisesti KV-apulain muuttamisen yhteydessä. Lähtökohtana jo ennen tätä oli kuitenkin säännöksen

[89] HE 6/2025 vp s. 59; 95.

soveltuminen myös yhteisestä tarpeesta ja intresseistä tapahtuvaan toimintaan, ei ainoastaan toisen osapuolen avunpyynnöstä ja siihen vastaamisesta. Yhteistoiminnasta päättämistä koskevat samat edellytykset, kuin avun pyytämistä. Puolustusvoimalain pykälä on tarkoitettu sovellettavaksi KV-apulain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuvissa, sitä vähämerkityksellisemmissä asioissa.[90]

Apua voidaan pykälän mukaan pyytää puolustusvoimien toimialaan kuuluvissa asioissa toiselta valtiolta, EU:lta tai kansainväliseltä järjestöltä. Parhaillaan eduskunnan vireillä olevassa hallituksen esityksessä puolustusvoimalain muuttamiseksi pykälätekstiin ehdotetaan myös lisättäväksi Pohjois-Atlantin liitto nimenomaisena kansainvälisenä järjestönä, jolta puolustusvoimien toimivaltaan kuuluvaa apua voitaisiin pyytää. Ehdotettu muutos on luonteeltaan tekninen.[91] Puolustusvoimien toimialaan kuuluvilla tehtävillä tarkoitetaan sen lakisääteisten tehtävien täyttämiseen liittyvää toimintaa. Apu voi olla sotilaallisia voimavaroja tai muuta apua, kuten kalustoa tai materiaalia. Säännöstä sovelletaan myös tilanteisiin, joissa sotilaallisia voimavaroja sisältävää kansainvälistä apua pyydetään toisen Suomen viranomaisen tueksi.[92]

Lain 4 a §:n mukaan päätöksen tekee puolustusministeriö. Ennen päätöksen tekemistä puolustusministeriön on kuultava ulkoministeriötä asiaan liittyvien kansainvälisten näkökohtien huomioimiseksi. Avunpyyntöä ja sitä edeltävä ulkoministeriön kuulemista ei ole sidottu määrämuotoon, vaan ne voivat olla kirjallisia tai suullisia erityisesti kyseeseen tulevan toiminnan mahdollinen kiireellisyys huomioiden. Mahdollinen suullinen pyyntö on kuitenkin pyrittävä saattamaan kirjalliseen muotoon mahdollisimman pian.[93]

Puolustusvoimalain 4 b § täydentää avun vastaanottamiseen ja Suomen alueella tapahtuvaan yhteistoimintaan liittyviä määräyksiä. Sen 1 momentissa säädetään apua antavien joukkojen ja yksittäisten sotilaiden toimivallan määräytymisestä ja voimakeinojen käytön oikeuden perusteista. Pykälän 2 momentissa säädetään puolestaan apua tai yhteistoimintaa koskevan päätöksen sisältövaatimuksista. Sen mukaan

[90] HE 94/2016 vp s. 45; HE 193/2022 vp s. 49; Lohse – Paasonen (2022) s. 114.
[91] HE 6/2025 vp s. 61–62.
[92] HE 94/2016 vp s. 45.
[93] HE 94/2016 vp s. 45. Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 115.

> Apua tai yhteistoimintaa koskevassa päätöksessä on määriteltävä tehtävä, toimivalta, sotilaalliset voimavarat ja mahdollinen voimakeinojen käyttö sekä muut avun antamisen tai yhteistoiminnan edellytykset.

Päätöksen sisältöä määrittävä 4 b §:n 2 momentti lisättiin lakiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta. Alkuperäisen lakiehdotuksen, josta 2 momentti puuttui, perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota sen 4 a ja b §:en suhteeseen perustuslain 1 §:ään. Kansainvälisen sotilaallisen avun vastaanottamista koskeva sääntely olisi muodostunut alkuperäisen lakiehdotuksen mukaan kokonaisuutena arvioiden täysivaltaisuussäännöksen kannalta ongelmallisen avoimeksi. Arvioon vaikutti joukkojen toimivaltuuksia ja johtosuhteita koskevan sääntelyn lisäksi myös se, että vastaanotettavan avun sisältöä ja sen edellytyksiä ehdotettiin säänneltäväksi varsin väljästi. Perustuslakivaliokunta edellytti joko määrittelemään laissa täsmällisemmin, minkälaista kansainvälistä apua puolustusvoimien toimialalla voidaan pyytää ja vastaanottaa ja säätämään toimivallan käyttöä koskevista rajoituksista tai vähintään säätämään niistä ulkomaisten joukkojen asemaa ja johtosuhteita koskevista seikoista, joista on otettava määräykset apua koskevaan päätökseen. Muutokset olivat edellytys sille, että laki voitiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.[94]

3.4 Aluevalvontalain määräykset sotilaiden ja sotilasjoukkojen maahantulosta

3.4.1 Maahantulon luvanvaraisuus

Aluevalvontalaissa säädetään siitä, millä edellytyksillä vieraan valtion sotilas, sotilasajoneuvo, valtionalus tai valtionilma-alus voi tulla Suomen alueelle ja oleskella Suomessa. Aluevalvontalakia on päivitetty Suomen Natoon liittymisen jälkeen. Uuden säädöksen tavoitteena on huomioida Nato-jäsenyys erityisesti maahantuloon ja maahantulolupiin liittyvien säännösten osalta siten, että joustavampi yhteistyö liittouman jäsenvaltioiden kanssa mahdollistuu erityisesti

[94] PuVM 2/2017 vp s. 11; PeVL 65/2016 vp s. 4. Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 124–126.

joukkojen saapuessa Suomeen esimerkiksi harjoitustoiminnasta johtuen.[95] Tasavallan presidentti hyväksyi lain aluevalvontalain muuttamisesta (85/2025) 14.3.2025, ja se astuu voimaan 1.5.2025. Käsittelen tutkimuksessani lakia siten, kuin se on voimassa toukokuusta 2025 alkaen.

Aluevalvontalain 4 §:n 1–2 momenttien mukaan

> Jollei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu, vieraan valtion sotilas, sotilasajoneuvo, valtionilma-alus ja valtionalus saa tulla Suomen alueelle ja olla maassa vain sille hakemuksesta myönnetyn maahantuloluvan perusteella. Vieraan valtion valtionalus ei tarvitse lupaa maahantuloon, jos kyse on viattomasta kauttakulusta.
>
> Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltion, Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Schengenin säännöstöä soveltavan valtion sotilaalle, sotilasajoneuvolle, valtionilma-alukselle ja valtionalukselle voidaan myöntää Suomen alueelle tuloon lupa ilman hakemusta. Pääesikunnan on ennen luvan myöntämistä tehtävä ilmoitus puolustusministeriölle.

Pääsääntönä vieraan valtion sotilaan, sotilasajoneuvon, valtionilma-aluksen ja valtionaluksen maahantulolle on siis luvanvaraisuus. Aluevalvontalain 10 §:n mukaan lupa-asian käsittelee ja ratkaisee Pääesikunta. Pykälän 2 momentissa säädetty mahdollisuus luvan myöntämiseen ilman nimenomaista hakemusta on tarkoitettu ennakoimattomia ja kiireellisiä tilanteita varten, jolloin lähtökohtana säilyy maahantuloluvan myöntäminen hakemuksen perusteella. Momenttia sovellettaessa Pääesikunnan on tehtävä puolustusministeriölle asiasta ilmoitus ennen luvan myöntämistä, jotta aluevalvontalain 10 §:ssä säädetty puolustusministeriön oikeus pidättää itsellään päätösvalta muutoin Pääesikunnalle kuuluvissa lupa-asioissa säilyy.[96]

Aluevalvontalain 4 a §:ssä säädetään lisäksi mahdollisuudesta myöntää Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltion, Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Schengenin säännöstöä soveltavan valtion joukoille hakemuksesta määräaikainen, enintään yhden kalenterivuoden kerrallaan voimassa oleva lupa Suomen alueelle tuloon. Tarkemmat säännökset lupahakemuksen jättämisestä, siihen liitettävistä selvityksistä sekä muista lupamääräyksistä ja -ehdoista annetaan 4 §:n

[95] HE 185/2024 vp s. 9–10.
[96] HE 185/2024 vp s. 10 & 23–24.

5 momentin että 4 a §:n 3 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella aluevalvonnasta (VNA 971/2000).

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan vieraan valtion sotilaallisen joukkojen maahantulon perusteena voi toimia myös kansainvälinen sopimus. Momentissa tarkoitettu sopimus voi olla esimerkiksi Suomen ja toisen valtion kahdenvälinen puolustusyhteistyösopimus, kuten Yhdysvaltojen kanssa solmittu DCA-sopimus (SopS 70/2024), jossa on nimenomaisesti sovittu oikeudesta tulla Suomen alueelle. Huomionarvoista on, että Pohjois-Atlantin sopimus tai sen piirissä solmittu Nato-sofa ei ole momentin tarkoittama velvoittava kansainvälinen sopimus. Kuten myös tämän tutkimuksen luvussa 2 on osoitettu, Sopimukset eivät itsessään muodosta liittouman joukoille oikeutta maahantuloon Suomen alueelle, vaan se edellyttää aina erillisiä järjestelyjä.[97] Liittouman joukkojen osalta näiden järjestelyjen lähtökohtana on siten edellä esitetty aluevalvontalain määräämä lupamenettely.

Aluevalvontalain 5 §:ssä säädetään kuitenkin eräistä poikkeuksista lupavelvollisuuteen. Liittouman sotilasjoukkojen vastaanottamisen kannalta niistä merkityksellinen on pykälän 2 momentin säännös, jonka mukaan

> Vieraan valtion sotilaalta, sotilasajoneuvolta, valtionilma-alukselta tai valtionalukselta ei edellytetä 4 §:n 1 momentissa tai 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettua lupaa, jos maahantulo liittyy Suomen pyytämän avun vastaanottamiseen tai Suomen alueella tapahtuvaan yhteistoimintaa, josta on päätetty kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain tai puolustusvoimista annetun lain nojalla.

Momentin toimii aluevalvontalain soveltamisalaa selventävänä säännöksenä tilanteissa, joissa joukkojen maahantulosta on jo päätetty ylempien valtionelinten toimesta KV-apulain tai puolustusvoimalain mukaisessa menettelyssä.[98]

Sotilaallisiin harjoituksiin liittyvästä maahantulosta säädetään erikseen aluevalvontalain 9 §:ssä. Sen mukaan

[97] HE 185/2024 vp s. 23–24.
[98] HE 185/2024 vp s. 10.

> Vieraan valtion sotilas tai sotilasosasto ei saa ilman lupaa osallistua sotilaalliseen harjoitukseen tai panna toimeen sotilaallisia harjoituksia Suomen alueella, ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Sama koskee vieraan valtion valtionilma-alusta ja valtionalusta.

Sotilaallisia harjoituksiin liittyvän maahantulon perusteena on niin ikää joko erillinen lupamenettely tai kansainvälisestä sopimuksesta johtuvat velvoitteet. Lähtökohtana on, että kaikenlainen vieraan valtion toisen valtion alueella harjoittama sotilaallinen toiminta ilman isäntävaltion myötävaikutusta voidaan katsoa tämän suvereniteettia loukkaavaksi. Nykyisin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sitoumuksiin sisältyy kuitenkin määräyksiä sotilaallisten harjoitusten järjestämisestä sopimusten osapuolina olevien valtioiden alueella. Aluevalvontalain esitöissä tällaiseksi kansainväliseksi velvoitteeksi on tunnistettu Naton rauhankumppanuusohjelma, joka rinnastuu vallitsevassa oikeusjärjestyksessä Suomeen Naton jäsenmaana. Päätös lähettää ja vastaanottaa joukkoja edellyttää kuitenkin aina asianomaisten sopimuspuolten välisiä erillisiä järjestelyjä.[99]

3.4.2 Lupamenettely

Maahantulon mahdollistavasta lupa- ja ilmoitusmenettelystä ja lupaviranomaisista säädetään niin ikään aluevalvontalaissa. Sen 10 §:n mukaan vieraan valtion sotilaan, sotilasajoneuvon, valtionilma-aluksen ja valtionaluksen maahantuloon liittyvän lupa-asian käsittelee ja ratkaisee pääesikunta. Sotilaallisen harjoituksen osallistumiseen tai toimeenpanoon liittyvästä vieraan valtion sotilaan tai sotilasosaston maahantulosta puolestaan päättää aina puolustusministeriö. Puolustusministeriöllä on lisäksi oikeus pidättää itselleen päätösvalta muutoin pääesikunnan ratkaisuvaltaan kuuluvassa kyseisessä momentissa tarkoitetussa asiassa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Suomen alueella toimeenpantavasta sotilaallisesta harjoituksesta tai sellaiseen osallistumisesta päättäminen ministeriön tasolla on tarpeellista, sillä asiaan voi liittyä seikkoja, joilla on ulko- ja turvallisuuspoliittista merkitystä. Vastaavasta

---

[99] HE 38/2000 vp s. 27.

syystä ministeriölle on säädetty oikeus pidättää päätösvalta myös muissa pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa lupa-asioissa. Päätösvallan pidättäminen voi koskea yksittäistapausta tai yleisemmin esimerkiksi asioita, joissa hakija on kriisialueeseen kuuluvasta valtiosta.[100]

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota aluevalvontalain 9 ja 10 §:n tulkintaan. Sen mukaan lain pykälistä on mahdollista tehdä sellainen päätelmä, että puolustusministeriöllä olisi toimivalta antaa lupa suurienkin sotilasosastojen maahantuloon harjoituksia varten. Perustuslakivaliokunta korostaa, että säännöksiä sovellettaessa tulee lähteä siitä, että ne koskevat vain pienehköjä osastoja. Sellaisten laajempien sotilasosastojen maahantulosta päättäminen, jolla voi olla tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden näkökulmasta, tulee jättää kansainvälisten sopimusten ja niitä koskevan päätöksentekomenettelyn varaan.[101]

Aluevalvontalain edellyttämän lupamenettelyn sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella aluevalvonnasta (971/2000). Sen 1 luku koskee sotilaiden ja sotilasajoneuvojen sekä valtionilma-alusten maahantuloa ja maassaoloa. Lain 1 §:n mukaan

> Hakijavaltion sotilaan, sotilasosaston, sotilasosaston, sotilasajoneuvon, valtionilma-aluksen ja valtionaluksen Suomen alueelle tuloa koskeva lupahakemus toimitetaan pääesikunnalle hyvissä ajoin ja viimeistään kuusi työpäivää ennen suunniteltua Suomen alueelle saapumista, jollei jäljempänä toisin säädetä.
>
> Hakemus tehdään suomen-, ruotsin- tai englannin kielellä lomakkeella, jonka kaavan pääesikunta vahvistaa.
>
> Erityisen painavista syistä lupa-asia voidaan ratkaista vaikka sitä haettaessa ei ole noudatettu 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa tai hakemusta ei ole tehty 2 momentissa tarkoitetulla lomakkeella.

Lain 2 §:ssä määrätään hakemuksessa ilmoitettavista tiedoista. Sen mukaan

> Sotilaan ja sotilasajoneuvon Suomen alueelle tuloa koskevassa hakemuksessa ilmoitetaan lupahakemuksen ratkaisemiseen tarvittavat tiedot kuten:

---

[100] HE 38/2000 vp s. 28.
[101] PeVL 21/2000 vp s. 3.

1) luvan hakijavaltio;
2) käynnin tarkoitus reitteineen ja käyntikohteineen;
3) suunniteltu saapumis- ja lähtöaika;
4) suunniteltu rajanylityspaikka maahan tultaessa ja maasta lähdettäessä;
5) maahan tulevan sotilaan nimi ja sotilasarvo tai sotilasosaston johtajan nimi ja sotilasarvo sekä osastoon kuuluvien sotilaiden lukumäärä;
6) sotilaan mukanaan tuoma aseistus;
7) maahan tuleva sotilasajoneuvo ja sen erikoisvarustus.

Jollei jäljempänä toisin säädetä, valtionilma-alusta koskevassa hakemuksessa ilmoitetaan 1 momentin 1–4 ja 6 kohdassa tarkoitettujen tietojen lisäksi tiedot maahan tulevasta ilma-aluksesta ja sen erikoisvarustuksesta sekä ilma-aluksen henkilöstöstä.

Valtionalusta koskevassa hakemuksessa ilmoitetaan 1 momentin 1–4 ja 6 kohdassa tarkoitettujen tietojen lisäksi tiedot maahan tulevasta aluksesta ja sen erikoisvarustuksesta sekä aluksen henkilöstöstä.

Aluevalvontalain 9 §:ssä tarkoitettua asiaa koskevassa hakemuksessa on ilmoitettava edellä 1–3 momentissa tarkoitetut tiedot.

Hakemusmenettelyn määräajoista ja sisällöstä on siis säädetty hyvinkin tarkkaan asetuksen tasolla. Samat määräykset koskevat niin yksittäisiä sotilaita, sotilasosastoja kuin sotilaallisiin harjoituksiin osallistumistakin.

4 PÄÄTÖKSENTEKO NATON SOTILASJOUKKOJEN VASTAANOTTAMISESTA SUOMEN ALUEELLE

4.1 Sotilasjoukkojen lähettämiseen ja vastaanottamiseen liittyvät Naton toiminnot

Naton vaikuttavuus perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan määrittämille turvatakuille: jäsenvaltiot ovat sitoutuneet YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaiseen kollektiiviseen puolustukseen. Rauhan aikana liittouman tarkoituksena onkin kollektiivisen puolustuksen mahdollistaminen kaikkia uhkia vastaan.

Naton tehtävät määritellään Naton strategisessa konseptissa, joka on liittokunnan toiseksi ylin poliittinen ohjausasiakirja. Viimeisin strateginen konsepti on julkaistu vuonna 2022. Siinä liittokunnan ydintehtäviksi määritellään yhteinen puolustus ja pelote, kriisien ehkäisy ja hallinta sekä turvallisuutta edistävä yhteistyön muiden järjestöjen ja valtioiden kanssa. Näihin tehtäviin liittyy lisäksi kiinteästi resilienssin eli kriisinsietokyvyn vahvistaminen.[102]

Tutkimukseni tarkastellessa tilanteita, joissa liittouman sotilasjoukkoja vastaanotetaan Suomen valtion alueelle, keskiöön nousee erityisesti yhteiseen puolustukseen ja pelotteeseen kytkeytyvät liittouman toiminnot. Näihin lukeutuvat Naton yhteinen puolustussuunnitteluprosessi, operatiivinen suunnittelu, Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät ja Naton nopean toiminnan joukot.[103] Näistä lähtökohtaisesti rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät ovat sellaisia, joissa sotilasjoukkojen vastaanottaminen Suomeen rauhan aikana todennäköisimmin konkretisoituu. Sotilasjoukkojen lähettäminen ja vastaanottaminen liittyy kiinteästi myös kriisien ehkäisyyn ja hallintaan. Kriisien ehkäisy ja hallinta tarkoittaa kuitenkin toisin sanoen Naton kriisinhallintaoperaatioita, jotka on rajattu tämän tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle.

---

[102] Naton strateginen konsepti (2022) s. 3; HE 315/2022 vp s. 12; www.defmin.fi – vastuualueet – Suomen Natojäsenyys.
[103] Naton strateginen konsepti (2022) s. 6–8; HE 315/2022 vp s. 11.

Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviä ovat eteentyönnetty maavoimajoukko (Forward Land Forces), pysyvät laivasto-osasto (Enhanced Forward Precense) ja ilmapuolustus (Air Policing, Air Shielding).[104] Käytännössä kyse on sotilaallisesta valvonta- ja harjoitustoiminnasta, johon liittokunnan jäsenvaltiot asettavat resursseja kansallisten päätöstensä mukaisesti pysyvällä kontribuutiolla tai säännöllisillä rotaatioilla. Toimintojen tarkoituksena on osoittaa puolustuskykyä ja valmiutta, ja täten vahvistaa liittokunnan muodostamaa pelotetta.[105] Edellä mainittujen tehtävien lisäksi merkittävä osa Naton rauhan ajan toimintaa ja yhteisen puolustuksen ja pelotteen vahvistamista ovat yhteiset sotaharjoitukset, joihin myös Suomi osallistuu.[106] Esimerkiksi vuonna 2024 osana mittavaa Steadfast Defender 24 -harjoituskokonaisuutta järjestettiin myös Suomen alueelle sijoittunut Nordic Response 24 -osaharjoitus, johon osallistui liittouman joukkoja 13 eri maasta.[107]

4.2 Naton asioiden sijoittuminen valtioneuvoston ja TP-UTVA:n toimialaan

4.2.1 Naton asioiden käsittely TP-UTVA:ssa

Valtioneuvostolle kuuluvia asioita käsitellään ja yhteensovitetaan valtioneuvoston ministerivaliokunnissa ja ministeriötyöryhmissä.[108] Lakisääteisistä ministerivaliokunnista säädetään valtioneuvoston 23 §:ssä. Näistä yksi on ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita käsittelevä ministerivaliokunta. Lisäksi valtioneuvostolain 24 §:ssä säädetään ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisestä kokouksesta (TP-UTVA).

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtävät on tarkennettu valtioneuvoston ohjesäännössä. Sen 25 §:n 3 momentin mukaan

---

[104] HE 315/2022 vp s. 15–17. Yhteisen puolustuksen tehtävissä realisoituu eritoten Naton strategisen konseptin (2022) kohdat 21–22, s. 6.
[105] VNS 1/2024 vp s. 2; VNS 6/2024 vp s. 2; VNPS 2024 s. 56; HE 315/2022 vp s. 15.
[106] Ks. Naton harjoitustoiminnasta esim.: nato.int -What we do? – NATO exercises.
[107] Puolustusvoimat.fi – Ajankohtaista – Nordic Response 24.
[108] HE 315/2022 vp s. 37.

> Valiokunnan on valmisteltavasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan tehtävänä on siis muodostaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kantoja yhteisissä kokouksissaan tasavallan presidentin kanssa.[109] Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta on tärkeä yhteistoiminnan toimielin. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin osaksi muuntaa valiokunnan valmisteluelimestä tosialliseksi päätöksentekoelimeksi, antaen parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä perustuslain 58 §:n mukaisessa päätöksentekomenettelyssä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä.[110]

TP-UTVA on keskeinen ulkopolitiikan yhteistyön elin sekä tosiasiallinen ylimmän hallitusvallan valmistelun ja yhteistoiminnan sekä yhteistyön, yhteisen keskustelun ja tietojenvaihdon foorumi. TP-UTVA:ssa on perusteltua käsitellä kaikki tasavallan presidentin toimivaltaan perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat merkittävät asiat. Täten myös Natoa koskevat ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVA:ssa tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.[111]

4.2.2 Naton toiminnot puolustusministeriön toimialaan kuuluvina asioina

Toimivalta KV-apulain mukaisten päätösten valmistelussa ja esittelyssä määräytyy valtioneuvostolain ja sen nojalla annettujen säädösten mukaisesti.

---

[109] HE 270/2002 vp s. 47.
[110] HE 270/2002 vp s. 48.
[111] HE 315/2022 vp s. 37.

Valtioneuvostolain 2 §:ssä säädetään ministeriöiden toimialasta, yhteisistä tehtävistä ja ministeriöiden välisestä yhteistyöstä. Pykälän 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän asetuksenantovaltuuden mukaisesti ministeriöiden toimialoista säädetään keskitetysti ja yleispiirteisesti valtioneuvoston asetuksena annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvostolain 7 §:n nojalla annettavissa ministeriöasetuksissa toimialat kuvataan puolestaan täsmällisemmin. Pykälän mukaan ministeriöiden toimialasta voidaan säätää lisäksi lailla, sillä erityislainsäädäntöön sisältyy tehtäväsäännöksiä, joissa mainitaan erikseen toimivaltainen ministeriö.[112]

Ministeriöiden toimialajaottelu sisältyy valtioneuvoston ohjesäännön 3 lukuun. Sen 16 §:ssä säädetään puolustusministeriön toimialasta seuraavasti:

> Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat:
>
> 1) puolustuspolitiikka;
> 2) sotilaallinen maanpuolustus;
> 3) kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen;
> 4) sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta.

Puolustusministeriön tehtäviä tarkennetaan valtioneuvoston asetuksessa puolustusministeriöstä (VNA 375/2003). Sen 1 §:n mukaan

> Puolustusministeriön tehtäviä ovat:
>
> 1) puolustuspolitiikan valmistelu ja toimeenpano;
> 2) sotilaallinen maanpuolustus;
> 3) puolustusvoimien kokoonpano ja johtosuhteet;
> 4) kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen;
> 5) asevelvollisuusjärjestelmä, sotilaskoulutus ja vapaaehtoinen maanpuolustustyö;
> 6) kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö ja puolustustarvikkeiden vientivalvonta;
> 7) aluevalvontaviranomaisten toiminnan johtaminen ja yhteensovittaminen;
> 8) aseidenriisunta- ja asevalvonta-asiat;

---

[112] HE 270/2002 vp s. 24–25.

9) sotilaallinen kriisinhallinta ja rauhanturvaaminen;
10) hallinnonalan yhdyskunta- ja ympäristöasiat;
11) veteraaniperinnetyön edistäminen.

Valtioneuvoston ohjesäännön ja puolustusministeriöstä annetun asetuksen perusteella liittouman toiminnot tulkitaan kuuluvaksi lähtökohtaisesti puolustusministeriön toimialaan. Kansallisesta näkökulmasta liittouman toiminta on eritoten puolustuspolitiikan valmistelua ja toimeenpanoa sekä sotilaallista maanpuolustusta. Liittouman kansainväliset sotaharjoitukset nivoutuvat niin ikää osaksi kansallista sotilaskoulutusta. Lisäksi oma kokonaisuutensa liittouman toiminnassa on puolustusmateriaaliyhteistyö, joka on asetuksessa erikseen mainittu kuuluvaksi puolustusministeriön tehtäviin.[113]

Laajemmasta kansallisesta näkökulmasta katsottuna liittouman toiminnassa on kyse kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä ja valtioiden välisistä suhteista, eli ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti kuuluvat ulkoministeriön toimialaan. Asian ollessa sellainen, että se ulottuu myös ulkoministeriön toimialalle, tulee sovellettavaksi valtioneuvostolain 2 §:n 2 momentti. Sen mukaan ”Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.”

Liittouman tehtävien toimeenpanoa koskevissa asioissa puolustusministeriö on siten lähtökohtaisesti toimivaltainen ministeriö. Näin on erityisesti tutkimukseni tarkastelemissa tilanteissa, joissa liittouman sotilasjoukkoja vastaanotetaan Suomen alueelle. Puolustusministeriön vastuulla on tapauskohtaisesti harkita, liittyykö käsillä oleva asia muiden ministeriöiden toimialoihin, ja näin ollessa käynnistää yhteistyö ministeriöiden välillä. Liittouman toimintoja koskevissa asioissa kyseeseen tulee erityisesti ulkoministeriön osallisuus asioiden kansainvälisestä ja ulko- ja turvallisuuspoliittisesta luonteesta johtuen.

Tämä tulkinta on linjassa myös esimerkiksi edellä 3.3.2 luvussa avatun puolustusvoimalain 4 a §:n kanssa, jossa puolustusministeriö on velvoitettu kuulemaan ulkoministeriötä ennen toimivaltaansa kuuluvaa päätöksentekoa asian mahdollisten kansainvälisten näkökohtien

[113] Nato Support and Procurement Organisation (NSPO) & Nato Support and Procurement Agency (NSPA) – ks. lisätietoja esim. nspa.nato.int.

huomioimiseksi. Mainittu 4 a §:ä on samalla hyvä esimerkki valtioneuvoston ohjesäännön 2 §:n 1 momentin tarkoittamasta erityislainsäädännön tehtäväsäännöksestä, joka myöntää ministeriölle erillisen toimivaltuuden. Saman kaltainen tehtäväsäännös sisältyy myös tämän tutkimuksen käsittelemään aluevalvontalain 10 §:ään.

4.3 KV-apulain soveltamiskäytäntöä

4.3.1 Soveltamisperusteena sotilaallisten voimakeinojen käyttö ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkittävyys

Liittouman kontekstissa sen sotilasjoukkojen lähettämiseen ja vastaanottamiseen liittyvien toimintojen osalta KV-apulain mukaista päätöksentekoa on Suomen Natoon liittymisen jälkeen sovellettu päätettäessä Suomen osallistumisesta Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin. Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle KV-apulain 3 §:n mukaisen selonteon puolustusvoimien osallistumisesta Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin vuosien 2024 ja 2025 osalta. Asiat on valmisteltu valtioneuvoston ohjesäännön toimialajaon mukaisesti puolustusministeriön ja ulkoministeriön yhteistyönä.[114]

Sisällöllisesti vuoden 2024 osalta kyseessä on ollut puolustusvoimien osallistuminen Naton miinantorjuntaosastoon Itämerellä Katanpää-luokan aluksella ja enintään 40 henkilöllä kahden kuukauden ajan huhti-toukokuussa sekä Naton Air Shielding -tehtäviin Romaniassa, Bulgariassa ja Mustallamerellä enintään kahdeksan hävittäjän lento-osastolla ja enintään 100 henkilöllä kahden kuukauden ajan kesä-heinäkuussa.[115] Vuoden 2025 osalta kyseessä on ollut puolustusvoimien osallistuminen Naton pysyvän laivasto-osaston SNMG1:n tehtäviin enintään 40 henkilöllä ja Hamina-luokan aluksella sekä pysyvän miinantorjuntaosaston SNMCMG1:n tehtäviin enintään 40 henkilöllä ja Katanpää-luokan aluksella Itämerellä, Pohjanmerellä ja Pohjois-Atlantilla sekä mahdollinen osallistuminen osastojen esikuntien tehtäviin niiden johtoaluksilla

[114] VNS 1/2024 vp; VNS 6/2024 vp.
[115] VNS 1/2024 vp s. 3–4.

Naton merellisellä vastuualueella enintään neljällä sotilaalla vuoden 2025 aikana. Lisäksi kyse on ollut osallistuminen Naton Air Policing -tehtäviin enintään kahden hävittäjän sekä kolmen varakoneen lento-osastolla ja enintään 50 henkilöllä kolmen viikon ajan helmi-maaliskuussa 2025 Islannissa, Koillis-Atlantilla ja Pohjoisella jäämerellä. [116]

Valtioneuvoston selonteoissa on huomioitu osallistuvien joukkojen voimankäytön perusteet, operaatioiden turvallisuustilanne ja riskiarvio sekä osallistumisesta aiheutuvat kustannukset. Voimankäyttö, operaatioiden turvallisuustilanne ja riskiarvio muodostavat pääasialliset perusteet arviolle toiminnan kuulumisesta KV-apulain soveltamisalaan. Voimankäytön perusteet, operaatioiden turvallisuustilanne ja riskiarvio ovat sekä vuoden 2024 että 2025 tehtävien osalta yhtenevät.

Selontekojen mukaan Naton tehtävissä toimiville merivoimaosastoille on laadittu oma voimakeinojen toimeenpanokäsky, joka mahdollistaa voimankäytön koko osastojen oman toiminnan suojaamiseksi siihen kohdistuvilta uhilta. Merivoimaosastoihin ei ole katsottu kohdistuvan normaalista kansainvälisestä harjoitustoiminnasta tai alueellisen koskemattomuuden turvaamistoiminnasta poikkeavia uhkia. Suora sotilaallinen uhka toiminta-alueilla on arvioitu matalaksi, mutta lännen sotilaallisen läsnäolon aktiivisuuden on kuitenkin arvioitu vetävän puoleensa vastatoimia.[117]

Naton Air Shielding -toimintaan sisältyvässä Air Policing -toiminnassa on puolestaan noudatettu Naton neuvoston hyväksymiä toimivaltuuksia, jotka vastaavat Suomen kansallisen lainsäädännön mukaisia alueellisen koskemattomuuden valvonta- ja turvaamistoiminnassa käytettyjä toimivaltuuksia. Tehtävällä toimivat suomalaiset hävittäjät on aseistettu samoin kuin kansallisessa alueellisen koskemattomuuden valvonta- ja turvaamistoiminnassa. Toiminnan yleisen riskiarvion on katsottu vastaavan kotimaassa toteutettavien alueellisen koskemattomuuden turvaamisen tehtäviä. Operointia toteutetaan lähempänä aktiivista sotatoimialuetta kuin Suomessa, mutta ilmavalvonnan päivystystehtävät kohdistuvat vain matalan riskin merialueilla ja Naton jäsenvaltioiden alueilla. Provokaatiot on katsottu mahdollisiksi, joskin epätodennäköisiksi.

[116] VNS 6/2024 vp s. 4–6.
[117] VNS 1/2024 vp s. 5; VNS 6/2024 vp s. 6–7.

Kiristyvässä turvallisuustilanteessa niin Naton merivoimaosastoja kuin Air Shielding -tehtäviä suorittavia osastoja vastaan kohdistuvaa suoraa sotilaallista uhkaa ei ole voitu poissulkea.[118]

Osallistuvien joukkojen voimankäytön oikeudet, operaatioiden turvallisuustilanne ja riskiarvio huomioiden vuoden 2024 Naton Air Shielding -tehtäviin ja miinantorjuntaosaston tehtäviin osallistumisessa on katsottu olevan kyse toiminnasta, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, sillä osallistuvat hävittäjät ja alukset ovat aseistettuja. Osallistuminen on katsottu ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäväksi.[119] Vuoden 2025 Naton laivasto-osaston ja miinantorjuntaosaston tehtäviin sekä Air Policing -tehtäviin osallistuminen on katsottu samoin perustein mahdollista sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältäväksi ja ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäväksi.[120] Tehtäviin osallistuminen on lisäksi arvioitu KV-apulain 3 §:ssä tarkoitetuiksi erityisen vaativiksi tilanteiksi: riski- ja uhka-arvion perusteella joukkojen toimintaan ei sisälly merkittäviä riskejä, mutta tilanteen muuttuminen vaativammaksi niiden aikana on katsottu mahdolliseksi eikä suoraa sotilaallista uhkaa ole voitu poissulkea.[121]

Koska tehtäviin osallistumisen on katsottu mahdollisesti sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältäväksi ja ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäväksi, sisältyvät ne KV-apulain soveltamisalaan. Tällöin päätöksenteko osallistumisesta on tehty KV-apulain 2 §:n mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentin päätöksellä. Asioissa on ennen päätöksentekoa lisäksi kuultu eduskuntaa antamalla sille asiasta valtioneuvoston selonteko KV-apulain 3 §:n mukaisesti, sillä tehtäviin osallistuminen on arvioitu tosiallisen luonteensa vuoksi erityisen vaativiksi tilanteiksi.[122]

---

[118] VNS 1/2024 vp s. 5; VNS 6/2024 vp s. 6–7.
[119] VNS 1/2024 vp s. 6.
[120] VNS 6/2024 vp s. 8.
[121] VNS 1/2024 vp s. 7; VNS 6/2024 vp s. 8.
[122] Ks. tasavallan presidentin esittely 19.12.2024: PLM/2024/39, PLM/2024/41, PLM/2024/148, PLM/2024/150 & PLM/2024/152.

4.3.2 Soveltamisperusteena merkittävät sotilaalliset voimavarat

KV-apulain mukaista päätöksentekoa on lisäksi sovellettu Ukrainan sodan alkamisen jälkeen Ukrainalle toimitettavasta materiaalituesta päätettäessä.[123] Päätökset eivät liity Naton toimintaan, mutta niistä käy ilmi, millaisissa tilanteissa kansainvälinen apu on katsottu merkittäviä sotilaallisia voimavaroja sisältäväksi ja siten KV-apulain soveltamisalaan kuuluvaksi.

Ukraina pyysi Venäjän federaation sotilaallisen hyökkäyksen jälkeen Euroopan unionilta, sen jäsenmailta sekä Naton jäsenmailta materiaaliapua, muun muassa suojausmateriaalia, aseita ja ampumatarvikkeita. Suomi sai avunpyyntöjä muun muassa Ukrainan Suomen suurlähetystön, Naton ja EU:n kautta.[124] Käsittelen seuraavassa kahdesta ensimmäisestä apupaketista tehtyjä päätöksiä, joiden päätösaineistot ovat julkisesti löydettävissä valtioneuvoston verkkosivuilta.

Puolustusministeriö esitti 27.2.2022 luovutettavasti Ukrainalle materiaaliapuna 2 000 kappaletta luotiliivejä, 2 000 kappaletta taistelijan komposiittikypäriä, kaksi ensihoitoasemaa ja enintään 100 kappaletta paareja.[125] Lisäksi puolustusministeriö esitti 28.2.2022 Ukrainalle luovutettavaksi 2 500 kappaletta rynnäkkökiväärejä, 150 000 patruunaa, 1 500 kappaletta kertasinkoja sekä 70 000 kappaletta taistelijan muonapakkauksia.[126]

27.2.2022 luovutettavaksi esitetty materiaali katsottiin määränsä puolesta KV-apulain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamalla tavalla merkittäväksi, sillä siihen liittyy huomattavia poliittisia näkökohtia ja materiaali on myös kansallisen puolustuksen kannalta merkittävää. Lisäksi Ukrainan ja Euroopan turvallisuustilanne sekä muiden maiden vastaavat päätökset huomioiden materiaaliavun antaminen katsottiin KV-apulain 1 §:n 5 kohdan tarkoittamalla tavalla ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäväksi.[127] 28.2.2022 luovutettavaksi esitetty materiaali arvioitiin niin ikää merkittäviä sotilaallisia voimavaroja sisältäväksi sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäväksi.[128] Tällöin päätöksenteko on tulkittu kuuluvan tasavallan presidentin

---

[123]Ks. myös Lohse – Paasonen (2022) s. 135–138.
[124] PLM/2022/11 muistio s. 1; PLM/2022/13 muistio s. 1.
[125] PLM/2022/1 muistio s. 1.
[126] PLM/2022/13 muistio s. 1.
[127] PLM/2022/11 muistio s. 2.
[128] PLM/2022/13 muistio s. 2.

toimivaltaan KV-apulain 2 §:n perusteella.[129] Koska tapauksissa ei ole kyse sotilaallisten voimakeinojen käytöstä tai erityisen vaativasta tilanteesta, eduskuntaa ei ole osallistettu päätöksentekoon KV-apulain 3 §:n mukaisesti. 28.7.2022 esitetystä materiaaliavusta on kuitenkin tiedotettu eduskunnan ulkoasiain- ja puolustusvaliokuntaa perustuslain 47 ja 97 §:n edellyttämällä tavalla materiaalin ollessa merkittäviä sotilaallisia voimavaroja sisältävää ja ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, ja tilanteen erityislaatuisuus huomioiden eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa on kuultu ennen avun antamisesta päättämistä.[130]

Suomi on sodan jatkuessa toimittanut Ukrainalle maaliskuuhun 2025 mennessä yhteensä lähes 30 apupakettia, joista on päätetty tasavallan presidentin toimivaltuuksin. Kahta ensimmäistä apupakettia lukuun ottamatta päätösaineistot, mukaan lukien tiedot lähetettävän avun sisällöistä on kuitenkin operatiivisista syitä salattu. Niiden tarkempi käsittely ei siten ole mahdollista.[131]

4.4 Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistuminen

4.4.1 KV-apulain mukainen menettely

Edellä luvussa 4.3 esitetty soveltamiskäytäntö koskee Suomen ulkopuolelle suuntautuvan avun antamisesta ja yhteistoiminnasta päättämistä. Valtioneuvoston selontekojen puolustusvoimien osallistumisesta Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätösluettelojen tarkastelu osoittaa, että KV-apulain mukaista päätöksentekoa ei ole toistaiseksi sovellettu Suomen alueelle sijoittuvan avun tai yhteistoiminnan tilanteissa. Toisin sanoen liittouman rauhan ajan sotilaallisia yhteisen puolustuksen tehtäviä ei ole maaliskuuhun 2025 mennessä suuntautunut Suomen valtion alueelle.

---

[129] PLM/2022/11 muistio s. 2; PLM/2022/13 muistio s. 2.
[130] PLM/2022/11 muistio s.2; PLM/2022/13 muistio s. 2.
[131] Defmin.fi – Ajankohtaista – Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja Suomen tuki Ukrainalle; Lohse – Paasonen (2022) s. 137–138.

Puolustusvoimien osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen päätetään ensisijaisesti KV-apulain mukaisesti.[132] KV-apulain soveltamisala koskee yhtenevästi niin kansainvälisen avun antamista ja Suomen ulkopuolelle sijoittuvaa yhteistoimintaa kuin Suomen valtion alueella tapahtuvaa avun vastaanottamista ja yhteistoimintaa. Täten tilanteessa, jossa esimerkiksi Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviä sijoittuisi Suomen alueelle, tulee toiminnan käynnistämisestä päättää olemassa olevan avun antamiseen ja yhteistoimintaan liittyvän soveltamiskäytännön kanssa yhtenevin perustein.

Soveltamiskäytäntö osoittaa, että KV-apulain soveltaminen liittouman tehtävien toimeenpanosta päätettäessä erityisesti rauhan aikana perustuu lähtökohtaisesti toiminnan luonteeseen, johon sisältyy lain 1 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtien tarkoittamaa sotilaallisten voimakeinojen käyttöä ja/tai ulko- ja turvallisuuspoliittista merkittävyyttä. Tehdyistä päätöksistä on tulkittavissa, että toiminnan katsotaan sisältävän momentin 4 kohdan mukaista sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, mikäli 1) tehtävään osallistuvat joukot ovat aseistettuja, 2) joukot omaavat voimankäytön oikeuksia ja 3) joukkoihin kohdistuvaa aseellista uhkaa ei pystytä täysin poissulkemaan, huolimatta siitä, että toiminta-alueen turvallisuus- ja riskiarvio ei olisi merkittävästi kohonnut.

KV-apulain 1 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittaman ulko- ja turvallisuuspoliittisen merkittävyyden täyttymistä ei puolestaan edellä luvussa 4.1.2 esitetyissä päätöksissä erityisesti sanallisteta. Päätöksiä kokonaisuutena tarkastellessa, painoarvoa voidaan katsoa olevan muun muassa vallitsevalla turvallisuuspoliittisella tilanteella, apuun sisältyvien voimavarojen luonteella ja muiden valtioiden vastaavilla käytännöillä. Nähdäkseni soveltamiskäytännön perusteella yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistuminen olisi aina siten Suomen kansainvälisten suhteiden ja kansainvälisen yhteistyön kannalta merkityksellistä, että se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää.

KV-apulain soveltamisperusteena ei rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistumisesta päätettäessä ole huomioitu lain 1 §:n 3 momentin tarkoittamia merkittäviä sotilaallisia voimavaroja. Perusteena tähän lienee se, että tapauksissa puolustusvoimat on osallistunut yhteistoimintaan omalla kalustollaan ja materiaalillaan, eikä materiaalia ole luovutettu pois kansallisten viranomaisen hallinnasta tai omistuksesta esimerkiksi toiselle valtiolle tai

[132] Lohse – Paasonen (2022) s. 110.

kansainväliselle järjestölle. Toiminnan tulkitseminen momentissa tarkoitetuksi voitaisiin kuitenkin katsoa perustelluksi: sotilaallisilla voimavaroilla tarkoitetaan materiaalin lisäksi myös henkilöstöä, ja vuosien 2024 ja 2025 Naton Air Policing -tehtäviin lähetetyt joukot alistettiin Naton sotilaalliseen komentorakenteeseen, joskin puolustusvoimille säilytettiin mahdollisuus vetää joukot pois tehtävästä kansallisen puolustuksen sitä edellyttäessä.[133]

Myöskään tilannetta, jossa avun vastaanottamiseen tai yhteistoimintaan sisältyisi erikseen tai yhdessä joukkojen vastaanottamisen kanssa materiaalisten merkittävien sotilaallisten voimavarojen vastaanottamista, ei voida kategorisesti poissulkea. Voimavarojen merkittävyyden arviointi on tapauskohtaista, mutta soveltamiskäytännön perusteella painoarvoa on erityisesti toimitettavaan apuun liittyvillä poliittisilla näkökohdilla ja avun roolilla kansalliselle puolustukselle. Myös nämä perusteet jättävät kuitenkin huomattavaa tulkinnanvaraa. Ukrainalle toimitetun materiaalituen päätöksistä voidaan kuitenkin päätellä, että KV-apulain mukaista päätöksentekoa sovellettaisiin aina, mikäli toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä vastaanotetaan huomattavia määriä (esimerkiksi satojen tai tuhansien kappaleiden eriä) puolustusmateriaalia.

Suomen alueelle sijoittuvista liittouman sotilaallisista tehtävistä ja sitä myöden liittouman sotilasjoukkojen vastaanottamisesta Suomen alueelle tulee siis edellä esitettyjen perusteiden täyttyessä päättää KV-apulain mukaisesti. Soveltamiskäytännön perusteella ja erityisesti vallitseva turvallisuuspoliittinen tilanne huomioiden avun vastaanottamisen ja yhteistoiminnan tilanteet ovat lähtökohtaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä. Tällöin KV-apulain 2 §:n mukaisesti päätöksen tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Mikäli esimerkiksi turvallisuuspoliittisen tilanteen muuttuessa katsotaan, että KV-apulain 1 §:n 1 momentin 5 kohta ei täyty, päätöksen tekee valtioneuvoston yleisistunto puolustusministeriön esityksestä.

Tapauskohtaisesti arvioitavaksi tulee lisäksi eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon, josta säädetään KV-apulain 3 §:ssä. Lähtökohtainen ja aina kyseeseen tuleva peruste KV-apulain soveltamiseen joukkoja vastaanotettaessa on avun tai yhteistoiminnan sisältämä mahdollisuus sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Täten valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen päätöksen tekemistä. Tapauskohtaisesti on lisäksi arvioitava kyseeseen tulevan toiminnan tosiasiallisen luonteen vaativuus. Mikäli kyseessä arvioidaan olevan erityisen

[133] VNS 1/2024 vp s. 4; VNS 6/2024 vp s. 6.

vaativa tilanne, on valtioneuvoston ennen päätöksentekoa annettava asiasta eduskunnalle selonteko. Nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin liittyvissä päätöksissä voidaan katsoa olevan kyse erityisen vaativista tilanteista, joissa selontekomenettelyä edellytetään. Turvallisuuspoliittisen tilanteen vapautuessa ja Naton tehtäviin osallistumisen muuttuessa rutiininomaisemmaksi on mahdollista, että pelkkä ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen osoittautuu riittäväksi menettelyksi.

Kuten todettua, tähän ajanhetkeen mennessä Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviä ei ole sijoittunut Suomen valtion alueelle. Operaation käynnistäminen Suomeen on kuitenkin parhaillaan valmistelussa Natossa. Tuoreessa, vuonna 2024 laaditussa valtioneuvoston puolustusselonteossa linjattiin Suomen tavoitteeksi, että Nato perustaa eteentyönnetyn maavoimajoukon myös Suomeen.[134] Valmisteluprosessi on käynnistetty Natossa, ja Naton puolustusministerit tekivät kesäkuussa 2024 päätökset Suomeen sijoitettavasta maavoimajohtoportaasta sekä eteentyönnetyistä maavoimajoukoista (Forward Land Forces, FLF). Kokonaisuus vahvistettiin Naton huippukokouksessa heinäkuussa 2024. Asiaa käsiteltiin edelleen helmikuussa 2025 Naton puolustusministerikokouksessa, jossa Suomen puolustusministeri Antti Häkkänen ilmoitti joukkojen ensisijaisiksi sijoituspaikoiksi Rovaniemen ja Sodankylän varuskunta-alueet.[135] Prosessin edetessä kohti toimeenpanovaihetta, tulee operaatioon osallistumisesta ja joukkojen vastaanottamisesta tehdä kansallinen päätös KV-apulain mukaisesti edellä tässä luvussa esitetyin perustein. Lähitulevaisuudessa muodostunee siten soveltamiskäytäntöä päätöksentekomenettelystä myös liittouman sotilasjoukkojen vastaanottamiseen liittyvissä tilanteissa.

4.4.2 Puolustusvoimalain mukainen menettely

Liittouman sotilasjoukkoja on mahdollista vastaanottaa Suomen valtion alueelle myös puolustusvoimalain mukaan puolustusministeriön tekemän päätöksen perusteella. Puolustusvoimalain 4 a §:ssä määrätystä puolustusministeriön toimivallasta pyytää kansainvälistä apua tai päättää sotilaallisesta yhteistoiminnasta Suomen alueella ei ole löydettävissä julkisista lähteistä

[134] VNPS 2024 s. 56.
[135] Defmin.fi – Ajankohtaista – Tiedotteet ja uutiset – Puolustusministeri Häkkänen on päättänyt Naton eteentyönnetyn maavoimajoukon sijoittumisesta Suomen alueelle.

soveltamiskäytäntöä, jonka perusteella olisi mahdollista tehdä suoria päätelmiä sen soveltamisesta liittouman viitekehyksessä. Pykälä on kuitenkin sen esitöiden mukaan tarkoitettu sovellettavaksi puolustusvoimien toimialaan kuuluvissa, KV-apulain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä vähäisemmän merkityksen omaavissa asioissa.[136] Täten KV-apulain soveltamisalaa- ja käytäntöä sekä puolustusvoimien lakisääteisiä tehtäviä tarkastelemalla on mahdollista tehdä päätelmä siitä, millaisissa tilanteissa puolustusvoimalain toimivaltuuksin olisi mahdollista vastaanottaa liittouman sotilaallisia voimavaroja Suomeen.

Kuten tutkimuksen edellisessä luvussa on esitetty, Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävien toimeenpano kuuluu lähtökohtaisesti KV-apulain soveltamisalan piiriin ensinnäkin sen sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mahdollisesti sisältävästä luonteesta johtuen. Lisäksi päätöksenteon tasoon vaikuttaa toiminnan ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkittävyys. Mikäli Suomessa tulisi toteutettavaksi jokin Naton operaatio, jossa sotilaallisten voimakeinojen tosiasiallinen käyttö olisi mahdollista täysin poissulkea, eikä toiminnan katsottaisi olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, toiminnasta olisi mahdollista päättää puolustusvoimalain osoittamalla tavalla puolustusministeriön toimesta. Nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa, olemassa olevan KV-apulain soveltamiskäytännön valossa ja käynnissä olevien Naton operaatioiden tarkastelun perusteella esimerkkiä tällaisesta tilanteesta on kuitenkaan vaikeaa antaa. Suomen kansallisten prosessien rutinoituessa liittouman tehtävien täytäntöönpanoon ja turvallisuuspoliittisen tilanteen vapautuessa tällainen päätöksenteko voisi kuitenkin mahdollisesti tulla kyseeseen.

Naton operaatioiden sijaan puolustusvoimalain nojalla tehty puolustusministeriön päätös liittouman sotilaallisten voimavarojen vastaanottamisesta voisi tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa vastaanotettava apu tai yhteistoiminta liittyy puolustusvoimien kansallisten toimintojen ja lakisääteisten tehtävien täyttämiseen. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi kansallinen, Suomen puolustusvoimien johtama koulutus- tai virka-apuluonteinen operaatio, jonka toteuttamisessa tukeudutaan Naton resursseihin. Jotta päätöksenteko puolustusvoimalain nojalla on mahdollista, vastaanotettavat sotilaalliset voimavarat eivät saa olla määrältään tai laadultaan merkittäviä. Esimerkkinä merkittäviksi tulkituista sotilaallisista voimavaroista toimii muun muassa edellä luvussa 4.3.2 käsitellyt Ukrainan tuesta tehdyt päätökset. Lisäksi päätöksen tulee olla

[136] HE 94/2016 vp s. 45.

puolustusvoimalain 4 b §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla huolellisesti yksilöity, jotta ristiriitaa perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kanssa ei muodostu.

4.5 Naton sotilaalliset harjoitukset

KV-apulain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu puolustusvoimien kansainvälisestä harjoitustoiminnasta päättäminen.[137] KV-apulain soveltamiskäytännön tarkastelu osoittaa, ettei lakia ole sovellettu myöskään Suomen alueelle sijoittuneisiin liittouman sotilaallisiin harjoituksiin Suomen Nato-jäsenyyden aikana, huolimatta siitä, että esimerkiksi vuoden 2024 Nordic Response 24 -harjoitus oli volyymiltaan ja vastaanotettavien joukkojen määrältään huomattavasti merkittävämpi kuin aiemmin, eikä kyseessä ollut Suomen puolustusvoimien johtama harjoitus.[138] Kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin osallistuminen, mukaan lukien liittouman harjoitukset, on siten käsitteellisesti erotettavissa KV-apulain ja puolustusvoimalain 4 a §:n tarkoittamasta kansainvälisen avun pyytämisestä ja yhteistoiminnasta.

Päätettäessä liittouman joukkojen vastaanottamisesta Suomen alueelle sotilaalliseen harjoitukseen, noudatetaan aluevalvontalain määräyksiä siten, kun ne on edellä tutkimuksen luvussa 3.4 esitetty. Kuten todettua, Pohjois-Atlantin sopimus tulkitaan sellaiseksi aluevalvontalain 9 §:n tarkoittamaksi kansainväliseksi sopimukseksi, johon kansainvälisen sotilaallisen harjoituksen järjestäminen Suomen alueella voi perustua.[139] Liittouman sotilaallisissa harjoituksissa on kyse erityisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan täyttämisestä ja 5 artiklan toimeenpanoon varautumisesta.[140] Pohjois-Atlantin sopimus ei kuitenkaan sisällä konkreettisia määräyksiä sotilaallisten harjoitusten toimeenpanosta tai velvoitteita liittouman sotilasjoukkojen vastaanottamisesta harjoituksiin. Näin ollen, aluevalvontalain mukaan ja valtion täysivaltaisuus

[137] HE 193/2022 vp s. 44.
[138] Puolustusvoimat.fi – Ajankohtaista – Nordic Response 24.
[139] Vrt. HE 193/2022 vp s. 44, jossa kyseisenlaiseksi sopimukseksi tunnistettu Naton rauhankumppanuusohjelma ja PfP-sopimus – nykyisin kyseeseen tulee siten Pohjois-Atlantin sopimus ja Nato-sofa.
[140] Ks. artiklojen sisällöstä luku 1.1.2.

huomioiden harjoitusjoukkojen vastaanottaminen edellyttää paitsi asianomaisten sopimusvaltioiden välisiä erillisiä järjestelyjä, myös tapauskohtaista kansallista käsittelyä.[141]

Tarkempaa dokumentaatiota tai ohjausta nimenomaisesti liittouman harjoitusten toimeenpanoon liittyvästä kansallisesta päätöksentekoprosessista ei ole julkisista lähteistä löydettävissä. Ainoa löydettävissä oleva aluevalvontalain 9 ja 10 §:ien käytännön soveltamista avaava dokumentti on puolustusministeriön vuonna 2006 julkaisema harjoitusalueiden käyttöä kansainväliseen ja kaupalliseen toimintaan koskeva raportti. Raportin tekemisen aikaan Suomi ei ole ollut sotilasliiton jäsen, mutta kuitenkin mukana Naton rauhankumppanuusohjelmassa. Siten voidaan päätellä, että Naton sotilaalliset harjoitukset sen kumppanimaana eivät ole muodostaneet poikkeamaa raportissa kuvattuun prosessiin. Raportissa päätöksentekomenettelyä kuvataan seuraavasti:

> Puolustusministeriö ratkaisee aluevalvontalain 10 §:n mukaan aluevalvontalain 9 §:ssä tarkoitetun lupa-asian (sotilaalliset harjoitukset). Pääesikunnan tulee esittää puolustusministeriön päätettäväksi Suomeen saapuvien harjoitusjoukkojen osalta aluevalvontalain 9 §:n mukainen lupa-asia. Pääesikunta vastaa puolustusministeriön päätöksen jälkeen asianmukaisen lupahallinnon toteuttamisesta aluevalvontalain mukaisesti.
>
> Vuosittain toteutettavaksi suunnitellut harjoitukset esitellään pääesikunnasta puolustusministeriölle kootusti viimeistään harjoitusvuotta edeltävän kalenterivuoden lokakuun loppuun mennessä. Puolustusministeriö esittelee harjoitussuunnitelman valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (UTVA) harjoitusvuotta edeltävän kalenterivuoden marraskuussa. Puolustusministeriö päättää seuraavan vuoden kansainvälisiin harjoituksiin osallistumisesta UTVA:n käsittelyn jälkeen.
>
> Puolustusministeriön osallistumispäätöksen jälkeen pääesikunta koordinoi harjoitusten jatkovalmistelun ja tarvittavien harjoituskohtaisten asiakirjojen laatimisen sekä vastaa harjoitusten käytännön toteuttamisesta. Mikäli harjoitussuunnitelmaan tulee osallistumispäätöksen jälkeen sisällöllisiä, määrällisiä tai osallistujatahoihin liittyviä muutoksia, pääesikunta ilmoittaa niistä puolustusministeriölle mahdollisia toimenpiteitä varten.[142]

---

[141] HE 38/2000 vp s. 27.
[142] Puolustusministeriö (2006) s. 5.

Valtioneuvostolain toimiala- ja tehtäväjakoa noudattaen kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin, mukaan lukien liittouman sotaharjoitukset, liittyvien asioiden valmistelu kuuluu siis puolustusministeriön vastuulle. Puolustusministeriön päätöksentekotoimivaltuudesta on lisäksi säädetty aluevalvontalain 10 §:n tehtäväsäännöksellä. Raportin mukaan harjoitussuunnitelmat käsitellään ennen puolustusministeriön päätöksentekoa myös ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Nykyisen vakiintuneen käytännön mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta kokoontuu yhdessä tasavallan presidentin kanssa, ja Natoon liittyvät ulko- ja turvallisuuspolitiikkana liittyvät asiat kuuluvat TP-UTVA:n linjattaviksi.[143] Eräistä kansainvälisiin harjoituksiin osallistumista 2010- ja 2020-luvulla koskevista valtiopäiväasiakirjoista käy ilmi, että Suomessa järjestettävistä kansainvälisistä sotaharjoituksista on linjattu TP-UTVA:n käsittelyssä.[144] Valtiosäännön ja soveltamiskäytännön tarkastelu ei siten osoita, että raportissa kuvattuun menettelyyn olisi tullut muutoksia liittoutumisen myötä, tai Naton sotilaalliset harjoitukset muodostaisivat siihen poikkeamaa, pois lukien ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan käsittelyn vahventuminen nykyisin tasavallan presidentin läsnäololla.

Kansainvälisten sopimusten muodostaman perusteen lisäksi aluevalvontalain 9 §:n mukaan vieraan valtion sotilas tai sotilasosasto saa osallistua tai toimeenpanna sotilaallisen harjoituksen Suomen alueella myös erillisen luvan perusteella. Liittouman sotilasjoukkoja voidaan siten vastaanottaa Suomeen sotilaallisiin harjoituksiin, joissa ei ole kyse Pohjois-Atlantin sopimuksen toimeenpanoon liittyvistä Naton johtoon kuuluvista harjoituksista. Kyse voi olla esimerkiksi tykistön ampuma-alueen tai muun ampumaradan käytöstä tai kaluston talvikokeilun järjestämistä Suomessa.[145] Tällöin joukkojen vastaanottaminen perustuu edellä tämän tutkimuksen 3.4 luvussa esitettyyn aluevalvontalain 10 §:n ja aluevalvonta-asetuksen mukaiseen lupamenettelyyn. Säännöstä sovellettaessa on huomioitava perustuslakivaliokunnan näkemys siitä, että sen asettama puolustusministeriön yksinomainen päätöksentekotoimivalta koskee vain pienehköjä sotilasosastoja.

Liittouman sotilasjoukkoja vastaanotettaessa niin liittouman sotilaallisiin harjoituksiin kuin muihin 9 ja 10 §:n soveltamistilanteisiin, on prosessissa huomioitava aluevalvonta-asetuksen määräämät maahantulolupien sisällölliset vaatimukset.

---

[143] HE 315/2022 vp s. 37.
[144] Ks. esim. UTP 22/2016 vp; UTP 8/2019 vp.
[145] HE 38/2000 vp s. 28.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomen sotilaallisen liittoutumisen myötä valtionhallinnossa käsiteltävien ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisten asioiden määrä on kääntynyt merkittävään kasvuun. Asioiden käsittelyssä nojaudutaan olemassa oleviin rakenteisiin ja käytäntöihin, joista on lähtökohtaisesti säädetty aikana ennen Natoon liittymistä. Liittouman asioiden valmistelu ja niihin liittyvä päätöksentekoprosessi perustuu valtiosäännössä määritettyyn valtiollisten tehtävien ja toimivaltuuksien jakautumiseen, jota joukkojen vastaanottamiseen liittyen tarkentaa laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta sekä toimialakohtainen lainsäädäntö, kuten puolustusvoimalaki ja aluevalvontalaki. Kyseisten lakien soveltamisaloista tai -käytännöistä ja keskinäisestä rajanvedosta Naton toimintoihin liittyen ei kuitenkaan ole löydettävissä aiempaa tutkimusta.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli siten paikata tätä tutkimusaukkoa ja systematisoida valtiosääntöön perustuvaa valmistelu- ja päätöksentekoprosessia Suomen valtion alueella tapahtuvan liittouman sotilaallisen operaatioiden ja harjoitusten toimeenpanemiseksi rauhan aikana. Päätutkimuskysymyksen asettelu kuului, mitkä ovat valtiosäännön asettamat reunaehdot päätöksenteolle liittolaisten joukkojen vastaanottamisesta ja sotilaallisesta toiminnasta Suomen alueella rauhan aikana. Olennaista oli tehdä näkyväksi etenkin se, mikä on KV-apulain, puolustusvoimalain ja aluevalvontalain asettamien toimivaltuuksien ja prosessien keskinäinen suhde päätettäessä liittolaisten joukkojen vastaanottamisesta Suomeen.

Tutkimuksen kannalta olennaista on ymmärtää valtion täysivaltaisuusperiaatteen merkitys valmistelu- ja päätöksentekoprosessin lähtökohtana. Suomen Natoon liittymisen ristiriidattomuus valtion suvereenisuuteen perustuu siihen, että Pohjois-Atlantin sopimus tai joukkojen asemaa sääntelevä Nato-sofa ei luovuta päätöksenteko- tai toimivaltaa kansainväliselle järjestölle tai toimijoille, vaan kaikki sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät toiminta – erityisesti liittolaisten sotilasjoukkojen maahantulo ja maassaolo – perustuu erillisiin valtioidenvälisiin ja kansallisiin järjestelyihin. Kriittistä suvereniteetin säilymisen ja Suomen alueelle sijoittuvan liittouman toiminnan perustuslainmukaisuuden kannalta on siten valtiosäännön mukaisten prosessien noudattaminen päätöksenteossa joukkojen vastaanottamisesta.

Rauhan aikana Naton sotilasjoukkojen maahantulo ja maassaolo perustuu lähtökohtaisesti liittouman rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävien, eli niin kutsuttujen Naton rauhan ajan operaatioiden, toimeenpanoon sekä liittouman sotilaallisiin harjoituksiin. Joukkojen vastaanottamisesta rauhan ajan operaatioihin Suomen alueelle voidaan päättää KV-apulain tai puolustusvoimalain nojalla. Kansainvälisistä sotilaallisista harjoituksista päätetään puolestaan aluevalvontalain määräysten mukaisesti, eivätkä liittouman harjoitukset ole tarkastelun perusteella tehneet asiaan poikkeusta.

Naton rauhan ajan operaatioihin osallistumisen ja niiden toteuttamiseen liittyvän liittouman sotilasjoukkojen vastaanottamisen lähtökohtana on KV-apulain mukainen päätöksenteko valtioneuvoston tai tasavallan presidentin toimesta. Asian kuuluminen KV-apulain soveltamisalaan perustuu toiminnan luonteeseen, johon sisältyy mahdollista sotilaallisten voimakeinojen käyttöä ja/tai ulko- ja turvallisuuspoliittista merkittävyyttä. KV-apulain soveltamisalaa vähäisemmän merkityksen omaavissa asioissa liittouman joukkojen vastaanottamisesta Naton operaatioihin voidaan päättää myös puolustusvoimalain 4 a §:n mukaan puolustusministeriön toimesta. KV-apulain soveltamiskäytännön tarkastelun perusteella nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa on kuitenkin vaikeaa osoittaa sellaista Naton operaatiota, josta olisi mahdollista päättää puolustusvoimalain perusteella. Asian kuulumisen KV-apulain soveltamisalaan sen 1 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella tulkitaan täyttyvän, mikäli tehtävään osallistuvat joukot ovat aseistettuja ja omaavat voimankäytön oikeuksia, eikä niihin kohdistuvaa aseellista uhkaa pystytä täysin poissulkemaan huolimatta siitä, että toiminnan lähtökohtainen turvallisuus- ja riskiarvio ei olisi merkittävästi kohonnut. Täten puolustusvoimalain 4 a §:n soveltaminen liittyy lähtökohtaisesti muihin tilanteisiin, kuin liittouman operaatioiden toimeenpanoon.

Vieraan valtion sotilasjoukkojen maahantulon ja maassaolon edellytyksistä säädetään puolestaan aluevalvontalaissa. Aluevalvontalain muutossäädös, jossa on pyritty huomioimaan Suomen jäsenyys Pohjois-Atlantin liitossa, astuu voimaan 1.5.2025. Lain 2 luku ja sen nojalla annettu aluevalvonta-asetus antaa hyvinkin tarkat raamit liittyen maahantulon mahdollistavaan lupamenettelyyn. Kuten todettua, Pohjois-Atlantin sopimus tai Nato-sofa eivät itsessään muodosta liittouman joukoille oikeutta maahantulolle tai maassaololle, eikä Suomen Nato-jäsenyys siten muodosta poikkeamia aluevalvontalain määräysten noudattamiseen. Huomionarvoista on, että liittoutumisen jälkeen myös lainsäätäjä on tunnistanut KV-apulain, puolustusvoimalain ja aluevalvontalain soveltamisaloihin liittyvät päällekkäisyydet. Lakimuutoksen myötä aluevalvontalakiin lisättiin sen soveltamisalaa selventävä 5 §, joka rajaa aluevalvontalain mukaisen

lupamenettelyn ulkopuolelle ne tilanteet, joista on päätetty KV-apulain tai puolustusvoimalain menettelyin.

Kansainvälisistä sotilaallisista harjoituksista päättäminen on rajatta KV-apulain soveltamisalan ulkopuolelle. Sen sijaan päätöksenteko perustuu aluevalvontalain 9 ja 10 §:iin. Pohjois-Atlantin sopimus on aluevalvontalain 9 §:n tarkoittama kansainvälinen sopimus, jonka perusteella liittouman sotilaallisen harjoituksen järjestäminen Suomen alueella on mahdollista. Liittouman joukkojen vastaanottaminen edellyttää kuitenkin asianomaisten valtioiden välisiä erillisiä järjestelyjä sekä kansallista tapauskohtaista käsittelyä, jotta Suomen täysivaltaisuus ei tule loukatuksi. Liittouman harjoitusjoukkojen vastaanottamiseen liittyvästä päätöksenteosta ei ole löydettävissä prosessia tarkentavaa soveltamiskäytäntöä. Tutkimuksen luvussa 4.5 tehty tarkastelu kuitenkin osoittaa, että liittouman harjoitusten kansallinen valmistelu jää hyvin käytännössä määrittyväksi huolimatta siitä, että aluevalvonta-asetuksessa säädetään hyvinkin tarkkaan sen lopputuotteena vaadittavasta maahantuloluvasta. Varsinainen päätöksenteko tapahtuu aluevalvontalain 10 §:n nojalla puolustusministeriön toimivaltuuksin, mutta ennen päätöksentekoa asia käsitellään myös TP-UTVA:ssa Natoon liittyvien asioiden kuuluessa toimielimen linjattaviksi.

Kokonaisuutena tutkimuksen luvussa 4 tehty tarkastelu osoittaa, että Naton rauhan ajan toiminnot eivät lähtökohtaisesti muodosta poikkeamia kansainvälisten sotilasjoukkojen vastaanottamista koskevaan kansalliseen valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Toiminnan perustana on perustuslaissa säädetty valtiollisten tehtävien jako ja edelleen valtioneuvostolaissa määrätty ministeriöiden toimialajaottelu. KV-apulain, puolustusvoimalain ja aluevalvontalain tekstien ja lainvalmisteluaineistojen syvemmän tarkastelun myötä säädösten soveltamisalat rajautuvat kohtalaisen selkeiksi. Aluevalvontalain muutossäädöksen astuessa voimaan sen suhde KV-apulakiin ja puolustusvoimalakiin terävöityy edelleen toivotulla tavalla.

Päätöksentekoprosessiin Naton ja sen jäsenvaltioiden sotilaallisten joukkojen vastaanottamisesta Suomessa järjestettäviin liittouman sotilaallisiin harjoituksiin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota. Vallitsevan trendin mukaan liittouman harjoitukset Suomen alueella tulevat entisestään yleistymään, sekä niihin osallistuvien harjoitusjoukkojen volyymi todennäköisesti kasvamaan. Tällöin kysymykseksi muodostuu, voidaanko Suomeen saapuvien harjoitusjoukkojen katsoa olevan siten sotilaallisilta voimavaroiltaan merkittäviä, että toiminnan tulkittaisiin olevan KV-apulain soveltamisalaan kuuluvaa sen 1 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamalla tavalla? Tällöin KV-apulain ja aluevalvontalain soveltamisalat muodostuisivat päällekkäisiksi,

sillä toukokuussa voimaan astuva aluevalvontalain 5 §:n poikkeussäännös ei koske lain 9 §:ssä tarkoitettuja tilanteita.

Kuten jo johdannossa on tuotu ilmi, tutkimukseni rajaukseen soveltuvaa aiempaa tutkimusta tai oikeudellista kirjoittelua ei juurikaan ole löydettävissä. Tämän haasteen lisäksi tutkimuksen rajoitteeksi muodostui sen aiheen operatiivisiin asioihin liittyvä luonne. Tällöin muun muassa valtaosa tarkastelemieni lakien soveltamiskäytännöstä ja niihin liittyvistä valtiopäiväasiakirjoista on luokiteltu salassa pidettäviksi. Tästä syystä tekemäni tulkinnat ovat osaltaan hyvin yleisluonteisia, eikä niiden perusteleminen konkretiaan viitaten ole mahdollista.

Tutkimukseni asettuessa oikeudellisen tutkimuksen kentässä toistaiseksi hyvin avoimelle alueelle, muodostaa se hedelmällisen pohjan useille jatkotutkimuskysymyksille. Yksi näistä on jo edellä mainittu syvällisempi tarkastelu aluevalvontalain ja KV-apulain soveltamisalojen rajanvedoista ja niiden mahdollisista epäselvyyksistä käytännön tasolla. Toisekseen erittäin mielenkiintoisena kysymyksenä näyttäytyy perehtymisen siihen, millaisia poikkeamia Yhdysvaltojen kanssa solmittu kahdenvälinen puolustusyhteistyösopimus muodostaa suhteessa tässä tutkimuksessa esitettyyn tarkasteluun, otettaessa huomioon, että kyseisessä DCA-sopimuksessa määritetään erikseen Yhdysvaltojen sotilasjoukkojen oikeus käyttää tiettyjä alueita Suomessa.

Tässä tutkimuksessa on keskitytty ainoastaan liittouman tehtävien toimeenpanon kansallisiin menettelyihin. Oman mielenkiintoisen tutkimuskenttänsä muodostaa puolestaan joukkojen maahantuloa koskevat sopimusvaltioiden väliset järjestelyt ja niitä ohjaavat dokumentit, kuten isäntämaatuen toimeenpanoa ohjaavat yhteisymmärryspöytäkirjat ja tekniset järjestelyasiakirjat.[146] Koska kansainvälisten sotilasjoukkojen liike valtion rajojen yli kiihtynee tulevaisuudessa entisestään, on sen toimeenpanoon liittyvien oikeustoimiprosessien tarkastelu kokonaisuudessaan ja käytännönläheisesti hyvin tarpeellista, jotta toiminnan tehokkuus pystytään varmistamaan myös tulevaisuudessa.

[146] Ks. SopS 82/2014 & SopS 35/2022.