

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehityksen perustamisesta

Kokous

-

Eduskuntatunnus

U 1/2026 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehityksen perustamisesta (sotilaallisen liikkuvuuden asetus) (COM 847/2025) 19. marraskuuta 2025. Valtioneuvosto on 5. helmikuuta 2026 toimittanut asetusehdotuksen eduskunnan käsiteltäväksi kirjelmällä U 1/2026 vp. Tällä U-jatkokirjeellä täydennetään 5. helmikuuta 2026 toimitettua kirjelmää puheenjohtajan kompromissiehdotus huomioiden – erityisesti koskien ehdotuksen oikeusperustaa – eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Asetusehdotusta on käsitelty tätä varten perustetussa neuvoston työryhmässä tammi-kuusta lähtien. Puheenjohtajavaltio Kyproksen tavoitteena on saavuttaa yleisnäkemyks neuvostossa kesäkuun alkuun mennessä. Puheenjohtaja on 30.3.2026 antanut työryhmässä käsiteltyjen näkemysten pohjalta kompromissiehdotuksen asetusehdotuksen luvuista I–III. Lukujen IV–VI kompromissiehdotus on odotettavissa huhtikuun lopussa. Tämän myötä aiempaa U-kirjelmää täydentävät Suomen kannat tulisi olla määritettyinä toukokuun aikana.

Suomen kanta

Kantoja sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotukseen on linjattu valtioneuvoston U-kirjelmässä eduskunnalle U 1/2026 vp mm. seuraavasti:

Valtioneuvosto tukee ehdotusta ja suhtautuu myönteisesti sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotuksen tavoitteisiin. Valtioneuvosto pitää sotilaallisen liikkuvuuden sujuvoittamista keskeisenä toimen Euroopan puolustusvalmiuden kehittämiseksi. (U 1/2026 vp)

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa edistetään toimia, joilla mahdollistetaan ja nopeutetaan sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta Euroopan unionin sekä Naton alueella erityisesti kriisitilanteissa. (U 1/2026 vp)

Valtioneuvosto korostaa siviili- ja sotilaspuolen välistä yhteistyötä. On keskeistä varmistaa Naton sotilaallisten suunnitelmien toimeenpano myös siviiliviranomaisten toimin. (U 1/2026 vp)

Ehdotettujen kaksikäyttöinfrastruktuurin tunnistamis- ja suojelutoimenpiteiden osalta valtioneuvosto katsoo, että toimenpiteiden tulee olla ehdotettua paremmin oikeasuhtaisia ja selkeitä nykyiseen lainsäädäntöön nähden ja huomioida toimenpiteistä aiheutuva hyöty sekä mahdollinen hallinnollisen taakan lisäys. Valtioneuvosto katsoo, että kaksoiskäyttöinfrastruktuurin tunnistamis- ja suojelutoimenpiteet olisi yhteensovittettava olemassa olevan lainsäädännön, muun muassa kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin (CER) toimeenpanon kanssa. Pällekkäisiä tehtäviä tulisi pyrkiä välttämään. (U 1/2026 vp)

Lisäksi on huomioitava kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevaa tiedonjakoa koskevat herkkyydet tarkoituksenmukaisesti. Asetusehdotus ei ota huomioon riittäväällä tavalla kansallista turvallisuutta koskevia herkkyyksiä kaksoiskäyttöinfrastruktuurin tiedonjakoa koskevissa kirjauksissa ja niitä tulisi tältä osin tarkentaa. (U 1/2026 vp)

Valtioneuvosto tukee ehdotetun solidaarisuuspoolin (yhteisvastuureservi) perustamista, mutta pitää tärkeänä sen vapaaehtoisuutta sekä rekisteröivän jäsenvaltion viimekätistä johtamis- ja hallintaoikeutta rekisteröimiinsä kyvykkyyksiin. Valtioneuvoston mukaan tulisi tarkastella mahdollisuutta hyödyntää solidaarisuuspoolin kapasiteetteja myös siviilivalmiustehtävien, kuten esimerkiksi evakuointien toteuttamisessa. (U 1/2026 vp)

Aiempiä U 1/2026 vp kantoja täydennetään seuraavilla kannoilla:

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan kompromissiehdotus on mahdollista hyväksyä liikenteen ja tarvittavilta osin Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, että lupien myöntäminen, peruuttaminen, keskeyttäminen ja muuttaminen säilyy vastaanottavan jäsenvaltion harkintavallassa. Näin ollen valtioneuvosto pyrkii vielä poistamaan kompromissiehdotuksen 6 artiklan 4 kohdasta kaikki tilapäisten lupien peruuttamiselle ja keskeyttämiselle asetetut edellytykset.

Valtioneuvosto korostaa, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että etenkin asetusehdotuksen mukaisten lupamenettelyjen soveltamisala olisi selkeä ja myös 17 artiklan 1 kohdassa säänneltyjen Naton jäsenvaltioista tulevien sotilasalan kuljetusten osalta normaalioloissa soveltamisalaltaan yleinen. Naton jäsenvaltioihin soveltuvien lupamenettelyjen määräytyminen yhden säännösten perusteella olisi tavoiteltavaa.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkokäsittelyssä tulisi varmistaa, että ehdotuksella ei rajoiteta mahdollisuuksia sopia jatkossakin sotilasalan kuljetuksia koskevista joustavammista menettelyistä esimerkiksi Suomen kahden- tai monenvälisessä aluevalvonta- tai muussa puolustusyhteistyössä EU:n ja Naton jäsenvaltioiden kesken.

Valtioneuvosto tukee kompromissiehdotuksessa esitettyä kahden vaihtoehdon mallia EMMERS-järjestelmän aikaisista lupamenettelyistä, joka mahdollistaa tapauskohtaisen lupaharkinnan myös EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana kompromissiehdotuksessa esitettyä muutosta, jonka mukaan EMMERS-järjestelmän maantieteellinen soveltamisala määriteltäisiin aina

kussakin aktivointipäätöksessä erikseen. Tämä vähentäisi jäsenvaltioiden turhaa hallinnollista taakkaa ja vastaisi paremmin suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen.

Valtioneuvosto on tyytyväinen siitä, että kompromissiehdotuksen 1–3 artikloja on ehdotuksen kohteen, soveltamisalan ja määritelmien osalta täsmennetty niin, että asetusta sovellettaisiin ainoastaan kaksikäyttöisiin kuljetusvälineisiin ja infrastruktuuriin. Erityisen tärkeää tämä on solidaarisuuspoolin (yhteisvastuureservin) osalta, sillä myös sen tulisi pitää sisällään ainoastaan ei-sotilaallisia, kaksikäyttöisiä kyvykkyyksiä, ml. varasiltakalusto ja lastausrampit.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen 21 ja 38 artiklan säännöksissä huomioitaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla täysimääräisesti artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden ja otto-oikeuksien kohteeksi joutuvien elinkeinonharjoittajien ja yksilöiden perusoikeudet.

Pääasiallinen sisältö

1. Valtioneuvoston arvio ehdotuksen oikeusperustasta

1.1. Aluksi

Valtioneuvosto on U-kirjelmässään (U 1/2026 vp) todennut jatkoselvittävänsä etenkin komission alkuperäisen ehdotuksen 4–6 ja 20 artikloja unionin toimivallan olemassaolon, oikeusperustan asianmukaisuuden sekä Suomen perustuslain näkökulmasta. U-kirjelmässä luvatus mukaisesti valtioneuvosto esittää ehdotuksen käsittelyn aikana täsmentyneen oikeudellisen arvionsa tässä jatkokirjelmässä.

Arvionsa taustaksi valtioneuvosto toteaa ehdotuksen työryhmäkäsittelystä seuraavaa. Jäsenvaltioiden enemmistö ei ole kyseenlaistanut ehdotettuja liikennepolitiikan oikeusperustoja. Valtioneuvosto päätyi kuitenkin omassa alustavassa arviossaan siihen, että komission alkuperäistä ehdotusta ei voida kaikilta osin hyväksyä sellaisenaan liikenteen oikeusperustojen nojalla. Näin ollen valtioneuvosto on U-kirjelmässä esitetyn mukaisesti nostanut työryhmässä aktiivisesti esiin etenkin ehdotuksen 4–6 ja 20 artikloihin liittyviä unionin toimivaltaa koskevia huolenaiheita. Valtioneuvosto on myös tehnyt konkreettisia muutosehdotuksia näihin artikloihin.

Puheenjohtajavaltio Kypros on ottanut Suomen ja kolmen muun jäsenvaltion esittämiä kriittisiä näkemyksiä ehdotuksen oikeusperustasta huomioon 30.3.2026 antamassaan kompromissiehdotuksessa. Puheenjohtajan kompromissi kattaa ehdotuksen luvut I-III. Muita lukuja koskeva ehdotus on odotettavissa huhtikuun lopussa.

Valtioneuvoston nyt esitettävä arvio pohjautuu puheenjohtajan kompromissiehdotukseen (asiakirja WK 8821/2026), joka sisältää merkittäviä muutoksia komission ehdotukseen. EU-tuomioistuim, jolle oikeusperustan asianmukaisuuden arviointi viime kädessä kuuluu, on oikeuskäytännössään antanut usein huomattavan merkityksen säädöksen perustelukappaleille. Kompromissiehdotuksen perustelukappaleita tullaan artikloihin tehtyjen muutosten myötä väistämättä kirjoittamaan uusiksi, mutta puheenjohtajan ehdotuksia ei tältä osin ole vielä käytettävissä.

1.2. Liikenteen oikeusperustat ja niihin liittyvää oikeus- ja lainsäädäntökäytäntöä

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 90 artiklan mukaan *”kysymyksissä, joita tämä osasto koskee, perussopimusten tavoitteita toteutetaan yhteisellä liikennepolitiikalla”*.

SEUT 91 artiklan mukaan unionin lainsäätäjät: *”90 artiklan täytäntöön panemiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen:*

- a) antavat yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta,
- b) vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä,
- c) toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi,
- d) antavat muut aiheelliset säännökset.

SEUT 100 artiklan 1 kohdan mukaan osaston määräyksiä sovelletaan rautatie-, maantie ja sisävesiliikenteeseen, mutta artiklan 2 kohta antaa unionin lainsäätäjille toimivallan antaa myös ”meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säädökset”.

Unionin tuomioistuin on useaan otteeseen vahvistanut, että nämä määräykset antavat unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan unionin kaikkia muitakin politiikkatavoitteita edistävien ”aiheellisten säädösten” antamiseen. Tältä osin valtioneuvosto viittaa esimerkiksi tuomioistuimen seuraavissa asioissa antamiin ratkaisuihin: C-248/95 ja C-249/95 (kaluston romutusohjelma), C-184/02 ja C-223/02 (kuljettajien työaikajärjestelyt, 33–41 kohdat), C-440/05 (alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen rikosoikeuden keinon, 58 ja 69 kohta) sekä 97/78 (kuljettajien lepoajat). Erityisen merkittävänä valtioneuvosto pitää tässä yhteydessä asiaa C-43/12, jossa oli kyse liikenneerikkomuksia koskevasta rajat ylittävästä tietojenvaihtomekanismista (37–42 kohdat).

Edellä mainituissa ratkaisuissa käsiteltyjen säädösten lisäksi unioni on antanut liikenneoikeusperustoilla säädöksiä esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksista (direktiivi 2008/68), verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä (direktiivi 1999/62), rekisteröintiasiakirjoista (direktiivi 1999/37), rajavalvonnasta (asetus 1100/2008), palvelujen tarjoamisen vapaudesta (esim. säädökset 2006/94, 1072/2009 ja 3916/90), ammatin harjoittamisen edellytyksistä (asetus 1071/2009) matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä kuluttajansuojasta (esim. asetukset 1371/2007 ja 181/2011). Vaikka aiempaa lainsäädäntökäytäntöä ei voidakaan käyttää pätevänä argumenttina oikeusperustan valinnassa, antaa edellä kuvattu luettelo hyvän kuvan siitä, miten unionin lainsäätäjät ovat niille kuuluvaa laajaa harkintavaltaa käyttäneet.

Sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotus on kuitenkin uusi toimintapoliittinen aloite. Sotilasalan henkilöiden ja tavaroiden rajat ylittävistä sotilasalan kuljetuksista ei ole vielä annettu nimenomaista lainsäädäntöä EU:n tasolla.

1.3. Oikeusperustan valinnasta

Oikeusperusta tulee aina valita tapauskohtaisen harkinnan perusteella. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti säädöksen ”*tarkoitus ja sisältö*”. Tuomioistuimen mukaan ei voida katsoa, että jompikumpi näistä kriteereistä olisi ensisijainen. Kussakin yksittäistapauksessa tulee määrittää se ala, johon EU-säädös kuuluu, ”*kaikkien yksilöitävissä olevien objektiivisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät jompaankumpaan näistä kriteereistä*” (ks. Asia C-180/20, 33 ja 47 kohta). Ratkaisevaa oikeusperustan valinnassa on siis aina säädösehdotuksen kokonaisarviointi.

Oikeusperustaa valittaessa on pyrittävä aina yksilöimään säädöksen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä, jonka perusteella ainoa käytettävä oikeusperusta määräytyy. Lainsäätäjän on siis ensin pyrittävä yksilöimään ehdotuksen olennainen luonne ja erottamaan säädöksen ensisijaiset ja keskeiset tekijät liitännäisistä tekijöistä. Tässä yhteydessä puhutaan usein ”painopisteen” (centre of gravity) käsitteestä arvioitaessa sitä, ovatko toimenpiteen vaikutukset tietyllä alalla keskeisiä vai pelkästään liitännäisiä. Näin ollen seuraavaksi on arvioitava puheenjohtajan kompromissiehdotuksen tarkoitusta ja sisältöä.

1.4. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen tarkoitus ja sisältö

Kompromissiehdotuksen I luku (Yleiset määräykset) sisältää vain kolme artiklaa. Kompromissiehdotuksen kohteen ja soveltamisalan määritteleviä *1 ja 2 artiklaa* on täsmennetty niin, että kyse on entistä selvemmin vain kaksikäyttöisten kuljetusvälineiden avulla tai kaksikäyttöistä infrastruktuuria käyttäen tapahtuvien kuljetusten helpottamisesta. Nämä käsitteet on nyt myös *3 artiklassa (20 ja 20a kohdat)* selkeämmin määritelty. Lisäksi soveltamisalaa on täsmennetty kattamaan kaikki siviilitoimijoiden puolustusvoimien puolesta suorittamat kuljetukset.

II Luku Sotilaallisen liikkuvuuden yhteinen kehys (4–31 artiklat)

Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa U-kirjelmässä (U 1/2026) on avattu yleisesti asetusehdotukseen sisältyvää unionin laajuista yhtenäistä lupamenettelyjärjestelmää. Aiemmin todetusti asetusehdotuksen sotilasalan kuljetusten yhdenmukaisissa lupamenettelyissä olisi Suomessa kyse aluevalvontalaissa (755/2000) säädetystä vieraan valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevasta lupamenettelystä.

Kuljetuksia koskevat pysyvät luvat (5 artikla)

Pysyvien lupien myöntäminen ja muuttaminen on edelleen täysin vastaanottavan jäsenvaltion omassa harkinnassa.

Puheenjohtajan ensimmäinen merkittävä muutos pysyviä kuljetuslupia koskien on se, että liite I on nyt poistettu kokonaan ehdotuksesta (ja artiklan 1 ja 10 kohdista). Liitteessä olisi etukäteen lueteltu ne sotilasalan kuljetusoperaatioiden tyypit, jotka kunkin luvan pitää vähintään kattaa. Lisäksi komissiolle olisi annettu valta muuttaa liitettä delegoiduin säädöksin. Liitteen (ja komissiolle siirrettävän toimivallan) poistamisen jälkeen jäsenvaltiot voisivat nyt päättää täysin itsenäisesti myöntämiensä lupien soveltamisalasta.

Seuraava olennainen muutos on tehty 5 artiklan 2 kohtaan. Siinä on nyt selvennetty, että vastaanottava jäsenvaltio päättäisi yksin mahdollisesti myöntämiensä lupien kaikista ehdoista (ml. isäntämaatuki, liikennejärjestelyt ja ennalta määritellyt reitit) ja niiden muuttamisesta.

Artiklan osalta tärkein muutos on tehty sen 5 kohtaan, josta on nyt poistettu kaikki edellytykset (force majeure, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka) luvan peruuttamiselle tai sen voimassaolon keskeyttämiselle. Luvan peruuttaminen ja keskeyttäminen jäisivät näin täysin vastaanottavan jäsenvaltion itsenäiseen harkintaan.

Kuljetuksia koskevat tilapäiset luvat (6 artikla)

Myös tilapäisten kuljetuslupien osalta jäsenvaltiot päättäisivät edelleen vapaasti luvan myöntämisestä, kestosta, soveltamisalasta ja kaikista lupaehdoista. Artiklan 2 kohtaan on tehty olennainen muutos, jolla vahvistetaan vastaanottavan jäsenvaltion täysi harkintavalta päättää itse kaikista lupaehdoista. Artiklan 3 kohdassa on puolestaan pidennetty jäsenvaltion harkinta-aikaa luvan myöntämisessä tai epäamisessä kolmesta päivästä viiteen päivään.

Artiklan 4 kohdassa on laajennettu merkittävästi edellytyksiä sille, millä perusteilla jäsenvaltio voisi peruuttaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella myöntämänsä tilapäisen luvan. Myös luvan voimassaolon keskeyttäminen on nyt tehty mahdolliseksi. Uusiksi mahdollisiksi perusteiksi on lisätty (ylivoimaisen esteen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan rinnalle) lupaehtojen noudattamatta jättäminen ja jäsenvaltion suvereniteettiin kohdistuva vakava uhka. Luvan ja sen ehtojen muuttaminen on kompromissiehdotuksessa jätetty täysin vastaanottavan jäsenvaltion harkintaan. Sitä ei enää tarvitse perustella.

Keskeyttämättömät sotilasalan kuljetukset (9 artikla)

Jäsenvaltioiden laajempia toimivaltuuksia korostaa myös 9 artiklan poistaminen. Keskeyttämättömiä kuljetuksia koskenut artikla, joka olisi sallinut valvontatoimenpiteet vain

sotilasalan kuljetusoperaatioiden ensimmäisellä suunnitellulla pysähdyksellä, on kompromissiehdotuksessa poistettu kokonaan.

Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettujen vastatoimien järjestelmän (EMMERS-järjestelmä) ja sen aktivoinnin aikaiset lupamenettelyt (18-20 artikla)

Ensimmäinen puheenjohtajan olennainen muutos EMMERS-järjestelmän osalta on se, että EMMERS-järjestelmää ei enää automaattisesti sovellettaisi koko unionin alueeseen, vaan 18 ja 19 artiklan 3 kohdan mukaan maantieteellinen soveltamisala määriteltäisiin aina kussakin aktivointipäätöksessä erikseen. Valtioneuvoston näkökulmasta muutos vastaa paremmin suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen sekä vähentää viranomaisten potentiaalista hallinnollista taakkaa.

Toinen EMMERS-järjestelmän kokonaisuuden kannalta keskeinen muutos on se, että komission toimivaltaa on kompromissiehdotuksessa merkittävästi kavennettu ja jäsenvaltioiden toimivaltaa samalla vastaavasti laajennettu. Nyt aloite mekanismin aktivoimiseksi voisi 19 artiklan mukaan tulla vain jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä. Komission tehtäväksi jäisi soveltamisedellytysten täyttymisen tarkistaminen, aktivoinnin vaikutusten arviointi ja päätösehdotuksen tekeminen neuvostolle. Tarvittaessa neuvosto voisi tehdä täytäntöönpanopäätöksen myös ilman komission ehdotusta. Neuvosto hyväksyisi komission ehdotuksesta tehdyt täytäntöönpanosäädökset määräenemmistöllä. Ilman komission ehdotusta tehtävät päätökset edellyttävät aina ns. vahvistettua määräenemmistöä (20 jäsenvaltiota 27:stä, jotka edustavat 65 % väestöstä).

Lisäksi EMMERS-järjestelmän aktivointi olisi edelleen sidottu vain liikenteen määrään, tiheyteen ja nopeuteen suhteessa liikenneverkon kapasiteetin riittävyyteen. Valtioneuvosto selostaa tätä tärkeää rajoitusta tarkemmin jäljempänä arvioidessaan kompromissiehdotuksen suhdetta unionin yhteiseen ulko- turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (jäljempänä YUTP).

Kolmas ja kaikista olennaisin muutos on se, että 20 artiklasta on kokonaan poistettu säännös, jonka mukaan EMMERS-järjestelmän aktivoimisen jälkeen sotilasalan kuljetuksia koskevat luvat katsottaisiin aina automaattisesti myönnettyiksi. Nyt luvan myöntäminen jäisi 20 artiklassa täysin jäsenvaltion omaan harkintaan. Lisäksi kompromissiehdotuksen 20 artiklassa on löydetty hyvä tasapaino asian vaatiman kiireellisyyden ja jäsenvaltioiden suvereniteetin välillä. Kukin jäsenvaltio voisi aina valita, myöntääkö se EMMERS-järjestelmän voimassaolon ajaksi yleisemmän, kaikki kuljetusoperaatiot kattavan maahantuloluvan, vai haluaako se ratkaista jokaisen saamansa lupapyynnön tapauskohtaisesti. Vastaaottava jäsenvaltio voisi myös halutessaan vaihtaa menettelystä toiseen. EMMERS-järjestelmän aktivointimenettelyllä ja aktivoinnin aikana noudatettavilla lupamenettelyillä on aiemmin tunnistetusti yhteys perustuslain täysivaltaisuussääntelyyn. Valtioneuvosto selostaa edellä mainittuja muutoksia myös jäljempänä arvioidessaan kompromissiehdotuksen suhdetta perustuslakiin.

Liikennepolitiikan säädöksiä koskevat poikkeukset (10–13, 21–23 ja 26–29 artiklat)

Ehdotuksen useissa artikloissa säädetään poikkeuksista nimenomaan liikenteen oikeusperustoihin perustuvista jo olemassa olevista liikenteen alan EU-säädöksistä ja kansainvälisistä sopimuksista sekä kansallisista liikennejärjestelyjä koskevista säädöksistä ja määräyksistä. Näiden poikkeusten (jotka koskevat esimerkiksi sallittuja enimmäispainoja ja mittoja, kabotaasisääntöjä ja kuljettajien lepoaikoja) hyväksyminen edellyttää liikenneoikeusperustojen käyttämistä. Niitä ei voida hyväksyä millään muulla oikeusperustalla.

II luvun *nopeutettuja ja yksinkertaistettuja tullimenettelyjä koskevia säännöksiä (15 ja 30–31 artiklat)* voidaan puolestaan pitää vain kompromissiehdotuksen liitännäisinä tekijöinä. Nämä säännökset on siis mahdollista hyväksyä liikenteen oikeusperustojen nojalla.

Luku III liikenneinfrastruktuurin häiriönsietokyky (32–34 artiklat)

Kompromissiehdotuksessa on entisestään vahvistettu jäsenvaltioiden roolia infrastruktuurin ja investointikohteiden määrittämisessä, mutta oikeusperustan valintaan merkittävästi

vaikuttavia muutoksia ei ole näihin kolmeen artiklaan tehty. Neuvoston oikeuspalvelu on suullisesti todennut katsovansa näiden säännösten kuuluvan Euroopan laajuisten verkkojen soveltamisalaan SEUT 170-172 artikloissa tarkoitetulla tavalla. Vaikka kyse on liikenteen alan ns. TEN-T-verkosta, olisi tässä yhteydessä asianmukaisempaa käyttää liikenteen oikeusperustojen sijasta Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustaa. Valtioneuvosto yhtyy tähän arvioon. Oikeusperustojen yhdistäminen on mahdollista, koska SEUT 172 artiklan 1 kohta edellyttää tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja neuvoston määränemistöpäätöstä. Oikeusperusta on siis yhteensopiva liikenteen oikeusperustojen kanssa.

Johtopäätös

Valtioneuvosto arvioi, että edellä kuvattujen varsin merkittävien komission ehdotuksen keskeiseen sisältöön tehtyjen muutosten jälkeen kompromissiehdotuksen voidaan katsoa kuuluvan ensisijaisesti liikenteen alaan. Sen painopiste on siirtynyt puolustuspolitiikasta ja maahantulon sääntelystä liikenteen sääntelyyn. Kyse on siis entistä selvemmin kuljetusten sujuvuutta helpottavasta toimenpidekehystä, jolla varmistettaisiin asianmukaiset tavaroiden ja henkilöiden kuljetukset sekä normaalioloissa- että EMMERS-järjestelmän aktivoinnin aikana. Keskeistä ehdotuksessa on myös sotilaskuljetuksista siviilikuljetuksille mahdollisesti aiheutuvan haitan minimointi ja yleinen liikenneturvallisuus, jota koskevia kirjauksia on kompromissiehdotuksessa vahvistettu esimerkiksi *3 artiklan 10 kohdassa ja 11 artiklan 2 kohdassa*.

Lupamenettelyjen osalta kompromissiehdotuksessa on nyt entistä selvemmin kyse menettelysäännöistä. Lupien myöntäminen toisen valtion asevoimien maahantulolle ja kaikki luvissa maahantulolle asetettavat ehdot olisivat vastaanottavan jäsenvaltion harkinnassa niin normaalioloissa kuin EMMERS-järjestelmän aktivoinnin aikana. Alkuperäiseen asetusehdotukseen verrattuna jäsenvaltiot säilyttäisivät siis toimivaltansa ja kykynsä kontrolloida vieraan valtion asevoimien maahantuloa myös EMMERS-järjestelmän aktivoimisen jälkeen.

Kompromissiehdotuksen tarkoitusta ja sisältöä on kuitenkin vielä arvioitava ensin suhteessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan ja sen jälkeen suhteessa YUTP:aan.

1.5. Kansallinen turvallisuus ja SEU 4 artiklan 2 kohta

Myös SEU 4 artiklan 2 kohdan määräykselle voidaan antaa merkitystä oikeusperustan riittävyttä arvioitaessa. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni *”kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen yllä pitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.”*

Jäsenvaltioiden toimivalta kansallisen turvallisuuden alalla on huomioitu kompromissiehdotuksen kohdetta ja soveltamisalaa koskevassa 1 artiklassa. Artiklaan on lisätty suoraan SEU 4 artiklan 2 kohtaan perustuva nimenomainen säännös siitä, että asetuksella ei rajoiteta yksin jäsenvaltioille kuuluvaa vastuuta omasta kansallisesta turvallisuudestaan.

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön (ks. esim. asia C-623/17) mukaan jäsenvaltioiden asiana on määritellä keskeiset turvallisuusasetunsa ja toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet. Kansallista turvallisuutta koskevat kansalliset toimet eivät kuitenkaan jää kategorisesti EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, eivätkä turvallisuuteen liittyvät näkökohdat vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta soveltaa EU-oikeutta. EU-tuomioistuin on myös oikeuskäytännössään ottanut kantaa jäsenvaltioiden kansallisen turvallisuuden toimiin (ks. muun muassa asia C-742/19) ja katsonut, että EU:n sääntöjä ei voi tulkita kuitenkaan siten, että ne estäisivät asevoimia hoitamasta tehtäviään ja että niistä aiheutuisi tämän vuoksi haittaa valtion alueellisen koskemattomuuden säilyttämiselle ja kansallisen turvallisuuden takaamiselle, jotka kuuluvat valtion keskeisiin tehtäviin.

SEU 4 artiklan 2 kohdan kannalta keskeisiä ovat etenkin asetusehdotuksen yhtenäisiä lupamenettelyjä koskevat säännökset, joilla on yhteys jäsenvaltioiden aluevalvontaan. Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus. Valtakunnan rajoilla aluevalvonnan päämääränä on ehkäistä, paljastaa ja selvittää vieraan valtion tekemät alueellisen koskemattomuuden loukkaukset. Valvonnan kohteena ovat ulkomaiset sotilaat, sotilasajoneuvot sekä valtionalukset ja -ilma-alukset. Käytännössä valvonta tarkoittaa Suomen alueelle tulevien edellä mainittujen kohteiden tunnistamista sen selvittämiseksi, onko näillä oikeus maahantuloon. Jos oikeutta maahantuloon ei ole taikka jos maahantulosta tai maassa oleskelusta annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei noudateta, kulkuun tai oleskeluun puututaan. Aluevalvontalaissa ja -asetuksessa säänneltyjen lupasioiden käsitteleminen on osa aluevalvonnan käytännön toimeenpanoa.

Siltä osin kuin kompromissiehdotuksen säännökset estäisivät tai rajoittaisivat jäsenvaltioiden luvan myöntämiseen, peruuttamiseen, keskeyttämiseen, muuttamiseen tai epäämiseen liittyvän harkintavallan käyttöä, valtioneuvosto katsoo asiassa olevan kyse sellaisesta SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusta valtion keskeisestä tehtävästä, joka kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Unionilla ei voida katsoa olevan toimivaltaa säätää toimista, jotka rajoittaisivat jäsenvaltioiden mahdollisuutta päättää vieraan valtion asevoimien maahantulosta ja oleskelusta niiden alueella. Valtioneuvosto on ehdotuksen käsittelyn aikana korostanut sitä, että vieraan valtion asevoimien maahantuloa koskeva päätöksenteko ja siihen liittyvä kansallinen lupaharkinta kuuluu SEU 4 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, eikä ole unionin toimivallassa etenkin liikenteen oikeusperustojen nojalla.

Ainoastaan maahantulolupia koskevista menettelyistä ja -säännöistä säätäminen EU:n tasolla ei estäisi jäsenvaltioita suorittamasta niiden alueellisen koskemattomuuden säilyttämiseksi vaadittavia tehtäviä eikä tästä siten aiheutuisi haittaa alueellisen koskemattomuuden säilyttämiselle ja kansallisen turvallisuuden takaamiselle, jotka kuuluvat valtion keskeisiin tehtäviin. Liikenteen sujuvoittamisen lisäksi yhteisten lupamenettelyjen ja -sääntöjen standardilomakkeineen voitaisiin käytännön toiminnan tasolla lähinnä katsoa parantavan edellytyksiä hoitaa näitä tehtäviä. Edellä esitetyt seikat huomioiden valtioneuvosto katsoo, että myös SEU 4 artiklan 2 kohta huomioiden vieraan valtion asevoimien maahantuloa ja maassa oleskelua koskevista lupamenettelyistä ja -säännöistä olisi mahdollista säätää esitetyillä liikenteen oikeusperustoilla siltä osin kuin ne eivät estä tai rajoita jäsenvaltioiden luvan myöntämiseen, peruuttamiseen, keskeyttämiseen, muuttamiseen tai epäämiseen liittyvän harkintavallan käyttöä.

Kompromissiehdotukseen tehdyistä muutoksista johtuu, että sotilasalan kuljetuslupien keskeyttäminen, peruuttaminen ja muuttaminen olisivat edellä esitetysti pääasiallisesti täysin jäsenvaltioiden vapaassa harkinnassa. Myös EMMERS-järjestelmän aktivointia ja sen aikaisia lupamenettelyjä koskeviin säännöksiin on muutettu niin, että ehdotukseen ei sisälly enää määräyksiä neuvoston määräänemmistö päätöksellä voimaan tulevasta sotilasalan kuljetuslupien automaattisesta hyväksynnästä. Myös EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna jäsenvaltiot voisivat vapaasti päättää joko yleisen maahantuloluvan myöntämisestä kaikille jäsenvaltiolle tai jatkaa maahantulolupien myöntämistä tapauskohtaisesti.

Jäsenvaltion myöntämien tilapäisten lupien keskeyttämiselle ja peruuttamiselle on kuitenkin vielä asetettu 6 artiklan 4 kohdassa seuraavat edellytykset: ylivoimainen este, vakava uhka yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai jäsenvaltion täysivaltaisuudelle ja lupaehtojen noudattamatta jättäminen. Edellytysten taustalla on ajatus siitä, että tilapäiset luvat ovat aina kestoaltaan rajoitettuja ja ensisijaisesti tarkoitettu kertaluonteisia kuljetuksia (jotka mahdollisesti kulkevat usean jäsenvaltion läpi) varten. Vaikka kyseinen säännös antaa jäsenvaltioille suhteellisen laajan harkintavallan, pyrkii valtioneuvosto vielä poistamaan edellä mainitut edellytykset kompromissiehdotuksesta. Tilapäisten lupien muuttaminen sen sijaan on kompromissiehdotuksessa täysin vastaanottavan jäsenvaltion omassa harkinnassa.

SEU 4 artiklan 2 kohdan kannalta oleellista on myös se, miten jäsenvaltiot voisivat jatkossa sopia asetusehdotuksessa säädetyistä lupamenettelyistä poikkeavasti. Tällainen tarve voisi esiintyä esimerkiksi Suomen kahden- tai monenvälisessä aluevalvonta- tai muussa puolustusyhteistyössä, jossa lupamenettelyistä haluttaisiin sopia asetusehdotusta joustavammin tai jopa luopua niistä kokonaan. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi varmistaa, että EU:n ja Naton jäsenvaltioiden kesken olisi jatkossakin mahdollista sopia tällaisista joustavammista menettelyistä.

Valtioneuvoston nyt esittämä näkemys unionin toimivallasta säätää aluevalvontalain mukaisista lupamenettelyistä tarkoittaa muutosta aluevalvontalain säätämisen yhteydessä vuonna 2000 vallinneisiin näkemyksiin. Voimassa olevan aluevalvontalain hallituksen esityksessä (HE 38/2000 vp, s. 18/II) on todettu, ettei Euroopan yhteisöllä ei ole toimivaltaa säätää jäsenvaltioiden alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi suoritettavista toimenpiteistä. Esimerkiksi aluevalvontalain soveltamisalan on tuolloin katsottu jäävän yhteisön toimivallan ulkopuolelle.

Kansallisen turvallisuuden kannalta kannatettavasti kompromissiehdotuksessa on myös EMMERS-järjestelmän aktivoinnin aikaista jäsenvaltioiden tiedonantovelvollisuutta koskien lisätty 19 artiklan 4 kohtaan SEUT 346 artiklan mukaisesti selventävä säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät ole velvollisia antamaan mitään tietoja, joiden ilmaisemisen ne katsovat keskeisten turvallisuussetujensa vastaisiksi.

1.6. Kompromissiehdotuksen arviointi suhteessa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan.

Seuraavaksi on vielä välttämätöntä erikseen arvioida kompromissiehdotusta suhteessa unionin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. YUTP-oikeusperustoja ei voida käyttää yhdessä liikenteen tai minkään muunkaan EUT-sopimuksen alan oikeusperustojen kanssa. Oikeusperustat eivät ole keskenään yhteensopivia päätöksentekomenettelyjen eivätkä niistä aiheutuvien oikeusvaikutusten osalta. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida YUTP:n alalla antaa.

Edellä jo siteeratun liikennepolitiikkaa koskevan SEUT 90 artiklan (*"perussopimusten tavoitteita toteutetaan yhteisellä liikennepolitiikalla"*) lisäksi SEUT 7 artikla edellyttää, että *"Unioni varmistaa eri politiikkojensa ja toimiensa välisen johdonmukaisuuden [...]".* Samoin SEU 21 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan *"unioni huolehtii johdonmukaisuudesta ulkoisen toimintansa eri alojen välillä sekä näiden ja muiden politiikkojensa välillä."* SEU 40 artikla sisältää puolestaan keskinäisen rajoittamattomuuslausekkeen, jolla suljetaan pois kaikenlainen hierarkia EU-sopimuksen nojalla harjoitettavan YUTP:n ja EUT-sopimuksen mukaisten unionin politiikkojen välillä.

Näin ollen liikenteen oikeusperustojen nojalla toteutettavissa toimissa ei ole ainoastaan huomioitava YUTP-tavoitteita, vaan myös edistettävä niitä aina, kun se on mahdollista. Tämän logiikan mukaisesti unioni on viime aikoina antanut useita jäsenvaltioiden puolustusteollisuuden toimintaa edistäviä säädöksiä teollisuuspolitiikkaa ja sisämarkkinoita koskevien oikeusperustojen (SEUT 173 ja 114 artiklat) nojalla. Näihin kuluvat asetus (2023/1525) ampumatarviketuotannon tukemisesta (ASAP), asetus (2023/2418) Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteistoiminnallisten hankintojen avulla (EDIRPA) ja asetus (2025/2643) Euroopan puolustusteollisuusohjelman ja puolustustarvikkeiden oikea-aikaisen saatavuuden ja toimituksen varmistamista koskevan toimenpitekehityksen perustamisesta (EDIP). Asetusten taustalla on Venäjän hyökkäyssota ja niissä säädetään toimenpiteistä, joilla kiireellisesti varmistetaan puolustustarvikkeiden oikea-aikainen saatavuus. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat mm. puolustusteollisuuden lupamenettelyt ja puolustustarvikkeiden yhteishankintoja koskevat menettelyt. Olennaista on, että em. asetuksissa ei määritellä YUTP-tavoitteita eikä tehdä YUTP-valintoja.

Vastaavasti kuin puolustustarvikkeiden sääntely ja hankinnat voivat olla osa unionin teollisuuspolitiikkaa ja sisämarkkinapolitiikkaa, voi niiden kuljettaminenkin olla tietyn

edellytyksin osa unionin liikennepolitiikkaa (siinä missä esimerkiksi vaarallisten aineidenkin kuljettaminen).

EUT-sopimuksen oikeusperustojen nojalla hyväksytyt puolustusalaan liittyvät toimet eivät kuitenkaan saa vaikuttaa YUTP:n mukaisiin menettelyihin ja YUTP-toimivallan käyttöön. Tämä tarkoittaa sitä, että liikenteen oikeusperustoilla voidaan edistää myös unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sellaisena kuin se on jo määritelty YUTP:n puitteissa, edellyttäen että tämä ei muuta toimenpiteen olennaista luonnetta. Tämä edellyttää myös sitä, että unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ei määritellä tai muuteta liikenteen oikeusperustoilla.

Valtioneuvoston arvion mukaan kompromissiehdotuksen YUTP-osatekijät eivät vaikuta YUTP:n mukaisiin menettelyihin ja toimivallan käyttöön. Ne eivät myöskään muuta kompromissiehdotuksen pääasiallista tarkoitusta, joka on kaksikäyttöisten kuljetusvälineiden avulla ja kaksikäyttöistä infrastruktuuria käyttäen tapahtuvien kuljetusten järjestäminen ja helpottaminen.

Valtioneuvoston arvion mukaan kompromissiehdotus on johdonmukainen YUTP:n puitteissa määriteltyjen jo olemassa olevien YUTP-tavoitteiden kanssa ja se myötävaikuttaa niiden saavuttamiseen. Kompromissiehdotus viittaa YUTP-tavoitteisiin, mutta se ei millään tavalla määritä niitä.

Kompromissiehdotuksessa ei myöskään enää tehdä YUTP:n soveltamisalaan kuuluvaa arviointia, eivätkä ehdotuksen säännökset vaikuta YUTP:n mukaisiin menettelyihin tai toimivallan käyttöön SEU 40 artiklan vastaisesti. Tältä osin valtioneuvosto viittaa esimerkiksi 19 artiklan mukaiseen EMMERS-järjestelmän aktivointiin, joka tehdään 19 artiklan mukaisesti seuraavilla liikennepoliittisilla perusteilla: *”jos on olemassa tai odotettavissa tarve huomattavasti suuremmille sotilasalan kuljetusten määrille, suoritusliikenteelle tai nopeudelle unionissa tai sen osassa ja voimassa olevat sotilasalan kuljetuksia ja liikenneverkon kapasiteettia koskevat säännöt eivät mahdollista kyseisen tarpeen täyttämistä tai eivät riitä siihen”*. Tarpeen perimmäistä syytä ei siis ole mitenkään määritelty. Aktivointia ei ole sidottu tiettyyn tilanteeseen, toimintaan tai päätökseen. Olennaista on ainoastaan se, että liikenneverkon kapasiteettia koskevat normaaliaikojen säännöt eivät enää riitä. Tämä voi olla seurausta myös muusta kuin YUTP:n alaan kuuluvasta asiasta.

Puheenjohtaja on ilmoittanut, että myös 25 ja 35 artikloissa tarkoitettun yhteisreservin osalta tullaan myöhemmin annettavassa näitä artikloja koskevassa kompromissiehdotuksessa varmistamaan, että näihin säännöksiin ei sisälly YUTP-arviointia tai YUTP-valintoja.

Kompromissiehdotuksen edellä kuvatun sisällön ja tarkoituksen perusteella valtioneuvosto katsoo, että liikennepolitiikkaa voidaan pitää sen pääasiallisena ja määräävänä tekijänä. Kompromissiehdotus olisi näin ollen mahdollista hyväksyä liikenteen ja Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustojen nojalla.

Myös neuvoston oikeudellinen yksikkö, joka on osallistunut aktiivisesti sekä kaikkiin työryhmäkokouksiin että puheenjohtajan kompromissiehdotuksen laadintaan, on suullisesti vahvistanut kompromissiehdotuksen olevan oikeudellisen yksikön näkemyksen mukaan oikeudellisesti asianmukainen ja hyväksyttävissä em. oikeusperustojen pohjalta. Edellä todetun mukaisesti valtioneuvosto pyrkii kuitenkin vielä poistamaan 6 artiklan 4 kohdasta tilapäisten lupien peruuttamiselle ja keskeyttämiselle asetut edellytykset (ylivoimainen este, yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai jäsenvaltion täysivaltaisuuteen kohdistuva vakava uhka sekä lupaehtojen noudattamatta jättäminen).

2. Toimivallan siirto komissiolle

Alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan komissiolle olisi siirretty SEUT 290 artiklan mukaista säädösvaltaa, jonka nojalla komissio olisi voinut antaa delegoituja säädöksiä asetusehdotuksen liitteen I muuttamiseksi sotilasalan kuljetuksia koskevien pysyvien lupien

kattamien sotilasalan kuljetusoperaatioiden tyyppien luettelon päivittämiseksi (5 artiklan 10 kohta) ja liitteen II muuttamiseksi mallilomakkeen saattamiseksi ajan tasalle teknisen, operatiivisen tai tieteellisen kehityksen huomioon ottamiseksi (8 artiklan 2 kohta). Edellä esitetysti kompromissiehdotuksessa liite I ja sen muuttamista koskeva toimivaltasäännös on poistettu ehdotuksesta, ja säännökset liitteessä II olevasta mallilomakkeesta ja sen sisällöllisistä vaatimuksista on otettu 8 artiklan 1 kohtaan. Komissiolle esitetään annettavaksi toimivaltaa antaa SEUT 291 artiklan mukainen täytäntöönpanosäädös mallilomakkeen luomiseksi (8 artiklan 2 kohta).

Kompromissiehdotukseen sisältyy uusi säännös, jonka mukaan komissio saisi toimivallan antaa SEUT 291 artiklan mukainen täytäntöönpanosäädös asevoimien puolesta toimiville siviilitoimijoille myönnettävästä todistuksesta, jolla todistettaisiin kuljetusoperaation sotilaallinen luonne ja siten asetusehdotuksen 1 jakson säännösten soveltuminen niihin (8a artiklan 2 kohta). Lisäksi komissio saisi uutena ehdotuksena toimivallan antaa täytäntöönpanosäädöksen yhdenmukaisen mallilomakkeen luomiseksi asevoimille ja niiden puolesta toimiville siviilitoimijoille myönnettävästä todistuksesta, jolla sotilasalan kuljetusoperaation todistettaisiin liittyvän EMMERS-järjestelmän aktivointitarkoitukseen ja siten asetusehdotuksen 2 jakson säännösten soveltuminen niihin (20a artiklan 2 kohta).

Alkuperäisen asetusehdotuksen mukaisesti komissio saisi toimivallan antaa SEUT 291 artiklan mukaisia täytäntöönpanosäädöksiä, joilla perustettaisiin suojattu ja rajattu sotilaallisen liikkuvuuden digitaalinen tietojärjestelmä, (14 artiklan 1 kohta).

Alkuperäisessä asetusehdotuksessa komissiolle olisi lisäksi annettu toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä 34 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen strategisen kaksikäyttöinfrastruktuurin perussuojaa ja häiriönsietokykyä koskevien toimenpiteiden sekä asetuksen 24 artiklassa tarkoitettujen strategisen kaksikäyttöinfrastruktuurin tehostettujen suojatoimenpiteiden määrittämiseksi. Kompromissiehdotuksessa tämä toimivaltasäännös on poistettu, ja komissiolle esitetään annettavaksi vain toimivaltaa antaa ei-sitovat suuntaviivat strategisen kaksoiskäyttöinfrastruktuurin omistajilta, toiminnanharjoittajilta ja hallinnoijilta vaadittavien suojatoimenpiteiden määrittämiseksi (34 artiklan 2 kohta). Valtuutussäännös on siltä osin epäselvä, että siitä ei suoraan ilmene olisiko toimivalta tarkoitus siirtää täytäntöönpanovaltana, jonka voitaisiin katsoa olevan ei-sitovien suuntaviivojen osalta asianmukainen toimivaltuus. Komissiolle siirrettävän toimivallan käyttöä ei tältä osin valvottaisi ns. komitologia-asetuksen (N:o 182/2011) mukaisessa menettelyssä, vaan komissio antaisi suuntaviivat kuultuaan asetuksella perustettavaa sotilaallisen liikkuvuuden liikenneryhmää, jossa myös jäsenvaltiot ovat edustettuina. Menettelyyn ei sisälly oikeudellisia ongelmia.

Alkuperäisen asetusehdotuksen 35 artiklan 2 kohdassa komissiolle annettaisiin toimivaltaa sotilaallisen liikkuvuuden liikenneryhmän neuvojen ja 43 artiklassa tarkoitettujen stressitestien tulosten perusteella antaa suuntaviivoja, joissa määriteltäisiin yhteisvastuureservin edellyttämien keskeisten kuljetussuorituskykyjen tyypit ja täsmennettäisiin niiden määrä, joka tarvittaisiin, jotta yhteisvastuureservin avulla voitaisiin korjata unionissa sotilasalan kuljetussuorituskykyjen alalla ilmenevät puutteet.

Alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin lisäksi toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädös yhteisvastuureservin käyttöön otosta, edellyttäen, että unionin rahoitusta on käytettävissä (35 artiklan 15 kohta). Kyseinen valtuutussäännös ei sisällä jäsenvaltiolle kuuluvaa mahdollisuutta valvoa komissiolle siirretyn toimivallan käyttöä ns. komitologiamenettelyssä. Vaikka tämä onkin juridisesti mahdollista, katsoo valtioneuvosto, että jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi tämäkin täytäntöönpanosäädös tulisi hyväksyä komitologia-asetuksen mukaisessa tarkastelumenettelyssä. Kuten edellä on todettu, puheenjohtajan seuraava kompromissiehdotus tulee sisältämään muutoksia 35 artiklaan.

Alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin lisäksi toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä sotilasalan kuljetuksissa mahdollisesti käytettävien raide liikenteen kalustoyksikköjen määrittämiseksi (37 artiklan 1 kohta).

Edellä mainittuja poikkeuksia (suuntaviivat ja 35 artiklan 5 kohta) lukuun ottamatta täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin ns. komitologia-asetuksen 5 artiklassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

Valtioneuvosto pitää komissiolle siirrettävää toimivaltaa koskevia säännöksiä edellä mainittuja suuntaviivoja ja 35 artiklan puutteita lukuun ottamatta asian- ja tarkoituksenmukaisina. Mallilomakkeiden antamisella, sotilaallisen liikkuvuuden digitaalisen tietojärjestelmän perustamisella, yhteisvastuureservin käyttöönotolla, sekä liikennekaluston määrittelyllä täytäntöönpanosäädöksiin varmistettaisiin asetuksen säännösten yhdenmukainen täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa. Yhdenmukainen täytäntöönpano on keskiössä sotilaallista liikkuvuutta koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Komissiolle siirrettävä toimivalta on nyt kompromissiehdotuksessa määritelty selvästi ja tarkkarajaisesti. Kyse on myös selvästi SEUT 291 artiklan mukaisesta täytäntöönpanovallasta eikä SEUT 290 artiklan mukaisesta säädösvallasta.

Lisäksi asetuksella annettaisiin edellä oikeusperustan ja jäljempänä täysivaltaisuuden arvioinnin yhteydessä selostetusti neuvostolle toimivaltaa antaa SEUT 291 artiklan mukaisia täytäntöönpanosäädöksiä EMMERS-järjestelmän aktivoimiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotuksen oikeusperustaa on avattu edellä pääasiallisen sisällön yhteydessä. Ehdotettujen SEUT 91 ja 100 (2) artiklojen nojalla ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa ja neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian käsittelyvastuu on jaettu liikenne- ja turismikomitealle (TRAN) sekä turvallisuus- ja puolustuskomitealle (SEDE). Raportöörinä liikenne- ja turismikomiteassa toimii Michal Szczerba, turvallisuus- ja puolustuskomiteassa Roberts Zile.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä on käsitelty liikenne- ja puolustus- jaoston suppean kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä 17.–20.4.2026, sekä EU-ministerivaliokunnassa 22.4.2026. Myös puolustus- jaoston laajan kokoonpanon näkemyksiä on kuultu osana U-jatkokirjelmän valmistelua.

Ahvenanmaan edustajia on U-jatkokirjeen valmistelussa kuultu Ahvenanmaan toimivalta.

Eduskuntakäsittely

Puolustusvaliokunta PuVL 3/2026 vp, 27.2.2026
Perustuslakivaliokunta PeVL 13/2026 vp, 24.3.2026
Suuri valiokunta SuVL 2/2026 vp, 27.3.2026

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suhde perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo ehdotuksen noudattavan Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia, kuten henkilöiden ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta, henkilötietojen suojaa ja omistusoikeutta. Valtioneuvosto yhtyy alla esitetyin poikkeuksin ja huomioon komission näkemykseen ja pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen 21 ja 38 artiklan säännöksissä huomioitaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla täysimääräisesti artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden ja otto-oikeuksien kohteeksi joutuvien elinkeinonharjoittajien ja yksilöiden perusoikeudet.

Asetusehdotus sisältää täysivaltaisuuden ja omaisuudensuojan kannalta osittain tulkinanvaraisina pidettäviä kysymyksiä, minkä vuoksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksesta olisi tarpeellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Sotilasalan kuljetusten yhtenäistetyt lupamenettelyt ja -säännöt (4–6, 20 artiklat)

Komission ehdotusta Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perustuslain täysivaltaisuussäntely ole perustuslakivaliokunnan mielestä käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa sellaisia perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia, josta raja- ja merivartiojärjestelmää koskevassa unionitason sääntelyssäkin oli kysymys. Suomen kantaa ehdotettavaan unionilainsäädäntöön muodostettaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä siten edelleen asianmukaista ottaa huomioon myös perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäntely (PeVL 3/2016 vp, s. 6). Valtioneuvosto katsoo, että nyt tarkasteltavana oleva asetusehdotus on samalla tapaa perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyvä, minkä vuoksi perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäntely tulee huomioida Suomen kannanmuodotuksessa. Täysivaltaisuusarviointissa huomioon otettavia säännöksiä ovat etenkin asetusehdotuksen sotilasalan kuljetusten yhtenäisiä lupamenettelyjä ja -sääntöjä koskevat säännökset.

Täysivaltaisuuden arviointiasetelma on sotilasalan kuljetusten lupamenettelyjen päätöksentekoa koskevin osin kompromissiehdotukseen sisällytettyjen lupamenettelyjä koskevien muutosten myötä muuttunut huomattavasti aikaisemmin U-kirjelmässä (U 1/2026 vp) esitetystä. Edellä esitetysti valtioneuvosto katsoo, että lupamenettelyistä voitaisiin säätää liikenteen oikeusperustoilla. Kompromissiehdotukseen ei sisälly enää määräyksiä neuvoston määräenemmistöpäätöksellä voimaan tulevasta asevoimien maahantuloa ja maassaoloa koskevien lupapyyntöjen automaattisesta hyväksynnästä. Kompromissiehdotukseen sisältyvät säännökset EMMERS-järjestelmän aikaisista lupamenettelyistä mahdollistaisivat edelleen tapauskohtaisen lupaharkinnan, jota on pidetty aluevalvontalain mukaisten maahantulolupien osalta pääsääntönä (PuVM 1/2025 vp, kohta 4). Sotilasalan kuljetuksia koskevien pysyvien lupien myöntäminen, muuttaminen, keskeyttäminen ja peruuttaminen on nyt täysin vastaanottavan jäsenvaltion harkinnassa. Ainoastaan kestoltaan rajoitettujen tilapäisten lupien keskeyttämiselle ja peruuttamiselle on 6 artiklan 4 kohdassa asetettu tietyt edellytykset, jotka valtioneuvosto edellä esitetysti vielä pyrkii poistamaan kompromissiehdotuksen seuraavasta versiosta. Tilapäistenkin lupien osalta kaikki kyseistä kuljetusta koskevat lupaehdot ja niiden muuttaminen ovat kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltion vapaassa harkinnassa. Kompromissiehdotuksen säännösten voitaisiin siten arvioida vaikuttavan tosiasiallisesti vain vähäisissä määrin jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta EU:lle, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin nojalla kahden kolmasosan enemmistöllä. Vastaavasti perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan eduskunnan on se hyväksyttävä kahden kolmasosan enemmistöllä sitä leppämään jättämättä.

Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Mikäli EU:lla ei voida katsoa olevan toimivaltaa kyseisten säännösten antamiseen, olisi säännöksissä valtioneuvoston käsityksen mukaan kyse uudenlaisen toimivallan siirrosta EU:lle. Oikeusperustan kohdalla esitetysti valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus voitaisiin antaa liikenteen ja Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla, jolloin asetusehdotuksessa ei valtioneuvoston käsityksen mukaan tältä osin olisi kysymys perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitettua toimivallan siirrosta ja uudesta täysivaltaisuuden rajoituksesta. Tältä osin toimivallan voidaan katsoa jo siirtyneen hyväksyttäessä Lissabonin sopimus ja saatettaessa voimaan sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset (ks. esim. PeVL 28/2013 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut sitä, että unionilainsäädäntöä tulee kehittää perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp ja PeVL 31/2022 vp, kappaleet 8—9). Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota unionin perussopimusten keskeisyyteen ja korostanut sitä, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden kokonaan uusia perussopimukseen kiinnittymättömiä menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. PeVL 7/2026 vp, kappale 6, PeVL 12/2018 vp, s. 3, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). Edellä esitetyin perustein valtioneuvosto katsoo, ettei kompromissiehdotukseen sisälly perustuslakivaliokunnan tarkoittamia perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden kokonaan uusia perussopimukseen kiinnittymättömiä menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaisesti Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on EU:n jäsen. Kyseisen säännöksen esitöissä on todettu, että ehdotetulla 3 momentilla olisi myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa uuden hallitusmuodon täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Siten olisi perusteltua lähteä siitä, 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 (HE 1/1998 vp, s. 73/II) (ks. esim. PeVL 7/2013 vp, s. 2–3, PeVM 12/2012 vp, s. 3, PeVL 19/2010 vp, s. 4). Nimenomainen maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa lisättiin vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella.

Perustuslain esitöissä EU:ta on kuvattu esimerkkinä suvereniteettia koskevan arvion osalta, jolloin on todettu, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistään yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp). (HE 1/1998 vp, s. 71–72). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp, s. 2–3, PeVL 36/2006 vp, s. 5/I). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp, s. 10/I).

Mikäli oikeusperustan katsottaisiin kuitenkin 6 artiklan 4 kohdan osalta olevan riittämätön, olisi edellä mainittu huomioiden tarpeellista tarkastella, onko sotilasalan kuljetusten lupamenettelyissä ja -säännöissä, siltä osin kuin ne 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla rajoittavat jäsenvaltioiden luvan keskeyttämiseen ja peruuttamiseen liittyvän harvintavallan käyttöä, kyse kansainvälisestä velvoitteesta, joka on tavanomainen

nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja joka vain vähäisessä määrin vaikuttaisi valtion täysivaltaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta ei ole lausuntokäytännössään käsitellyt jo myönnetyn aluevalvontalain mukaisen luvan keskeyttämiseen tai peruuttamiseen liittyvää kysymyksenasettelua, vaan lausuntokäytäntö on keskittynyt maahantulo-oikeuteen liittyviin kysymyksiin (PeVL 21/2000 vp, 3/II, PeVL 28/2024 vp, kohta 23). Kansalliseen aluevalvontalainsäädäntöön ei niin ikään sisälly nimenomaisia säännöksiä maahantulolupien keskeyttämisestä tai peruuttamisesta. Asevoimien rauhanomainen läsnäolo toisen valtion alueella perustuu kuitenkin kansainvälisen oikeuden valtion suvereenisuuden periaatteen mukaan kohdevaltion suostumukseen, ja valtion suvereniteettiin kuuluu sen viimekätinen oikeus kaikissa tilanteissa päättää toisen valtion asevoimien läsnäolosta alueellaan.

Ottaen huomioon tilapäistenkin kuljetuslupien myöntämisen ja muuttamisen säilyvän jäsenvaltioiden vapaassa harkinnassa, ja kompromissiehdotuksessa laajennetut edellytykset tilapäisten kuljetuslupien keskeyttämiselle ja peruuttamiselle sekä säännöksen soveltumisen vain EU:n ja Naton jäsenvaltioihin, valtioneuvosto katsoo, että 6 artiklan 4 kohdan säännöstä voitaisiin pitää sillä tapaa tavanomaisena nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja vain vähäisissä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavana, ettei se olisi perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäätelyn kannalta ongelmallinen. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tilapäisten lupien keskeyttämistä ja peruuttamista koskevien edellytysten poistamista asetusehdotuksesta tavoiteltavana ja pyrkii siihen aktiivisesti kompromissiehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Tilapäistä määräysvaltaa tai käyttöoikeutta koskevan kehyksen perustaminen sotilasalan kuljetuksia varten (38 artikla)

Puheenjohtaja ei ole vielä antanut 38 artiklaa koskevaa kompromissiehdotusta. Valtioneuvoston käsityksen mukaan artiklaan olisi tulossa muutoksia.

Asetusehdotuksen 38 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion tulisi mahdollistaa alueellaan sijaitsevaa infrastruktuuria, kalustoa tai tarvikkeita koskevan tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saaminen viimeisenä keinona sotilasalan kuljetusoperaatioiden suorittamiseksi. Jos jäsenvaltiolla on olemassa kehys, joka mahdollistaa tällaisen tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saamisen, sen olisi varmistettava, että olemassa oleva kehys täyttää artiklassa säädetyt seuraavat vaatimukset. Kehyksen tulisi mahdollistaa infrastruktuuria, kalustoa tai tarvikkeita koskevan tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saaminen toisen jäsenvaltion sotilasalan kuljetusoperaatioiden tukemiseksi kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä, ja siinä tulisi vahvistaa tällaisen pyynnön esittämistä koskeva menettely. Lisäksi siihen tulisi sisältyä korvausmekanismi, jolla korvattaisiin kyseisen infrastruktuurin, kaluston tai tarvikkeiden omistajille, toiminnanharjoittajille tai hallinnoijille aiheutuneet kustannukset ja vahingot. Siihen tulisi myös sisältyä tilapäiseen määräysvaltaan ja käyttöoikeuteen liittyvät avoimet ja syrjimättömät säännöt ja menettelyt sekä varmistettava, että tällaisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti mahdollisesti toteutettavat toimenpiteet ovat ehdottoman välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Vaikka kyse on edellä kuvatusti viimeisestä keinosta, asetusehdotuksen 38 artikla ei tee soveltamisen osalta eroa normaali- ja poikkeusolojen välillä, joten säännöksen olisi lähtökohtaisesti katsottava koskevan myös normaalioloja. Suomen voimassa oleva normaaliolojen lainsäädäntö ei mahdollista artiklassa tarkoitettulla tapaa infrastruktuurin, kaluston tai tarvikkeiden käyttöoikeuden tilapäistä käyttöönottoa sotilasalan kuljetuksia varten. Perustuslain 23 §:ssä mahdollistetaan tilapäisten poikkeuksien säätäminen perusoikeuksista Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Perustuslain 23 §:ssä säädetyt perusoikeuspoikkeuksia sisältyvä valmiuslakiin (1552/2011) ja puolustustilalakiin (1991/1083), joiden säännökset

mahdollistavat normaalioloja laajemmat ja pidempiaikaiset otto-oikeudet. Näiden toimivaltuuksien ollessa sidottuja poikkeusoloihin ja mainituissa laeissa tarkemmin säädettyihin soveltamiskriteereihin eivät ne kuitenkaan kattaisi kaikkia säännöksen soveltamisalaan tulevia sotilasalan kuljetusten tilanteita.

Säännös on merkityksellinen etenkin perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuudensuojan kannalta. Koska kyse olisi edellä kuvatulla tavalla myös normaalioloissa sovellettavasta sääntelystä, sitä ei olisi mahdollista perustaa perustuslain 23 §:n varaan, vaan ehdotettua sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Artiklassa todetusti tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saamisen olisi oltava tarpeen sotilasalan kuljetusoperaatioiden suorittamiseksi. Asetusehdotuksessa sotilasalan kuljetuksen käsite kattaa käytännössä kaiken asevoimien ja niiden puolesta toimivien siviilitoimijoiden liikkumisen unionissa ja sen ulkorajojen yli. Sotilasalan kuljetusoperaatioiden suorittamisen voidaan katsoa käsitteenä olevan siis merkittävän laaja. Lisäksi otto-oikeuden kohteena olevan infrastruktuurin, kaluston ja tavaroiden osalta luovutuksen kohteena olevia omaisuuslajeja ei ole eritelty tarkemmin, vaikkakin otto-oikeuden tarve sotilasalan kuljetusoperaatioiden suorittamiseksi rajannee käytännössä säännöksen kohteeksi tarkoitettuja omaisuuslajeja. Tästä huolimatta myös näitä käsitteitä voidaan pitää suhteellisen laajoina ja säännöstä siten perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten näkökulmasta ongelmallisina (ks. esim. PeVL 37/2022 vp, kohta 32).

Ottaen huomioon sotilasalan kuljetusten laajan määritelmän, syyt asevoimien liikkumiselle ja siten artiklassa tarkoitettun sääntelyn käyttötärpeelle voisivat olla moninaiset. Huomionarvoista on myös se, että säännöksen tavoitteena on mahdollistaa erinäisen omaisuuden tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saaminen toisen jäsenvaltion sotilasalan kuljetusoperaatioiden tukemiseksi kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä. Vaikka etenkin Suomen Nato-jäsenyys ja tiivistynyt puolustusyhteistyö huomioiden olisi oletettavaa, että tällaiset sotilasalan kuljetusoperaatiot olisivat lähtökohtaisesti yhteydessä myös Suomen sotilaalliseen maanpuolustukseen, jonka on katsottu olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rajoittaa omaisuuden suojaa ja johon liittyy painava yhteiskunnallinen tarve (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 5/II, PeVL 9/2025, kohta 5), mahdollistaisivat edellä mainitut laajat käsitteet sääntelyn soveltamisen myös muissa tilanteissa. Vaikka myös useimmille näistä voisi asevoimien tehtävät huomioiden olla olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä rajoitusperuste, jättää esitetty säännös ongelmallisella tapaa avoimeksi ne painavat yhteiskunnalliset tarpeet, jotka vaatisivat otto-oikeuksien käyttämistä.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta merkityksellistä on, että artiklassa tarkoitettu kehys on tarkoitettu käytettäväksi viimesijaisena keinona tapauksissa, joissa vaihtoehtoisia ratkaisua ei löydetä keskinäisellä sopimuksella tai voimassa olevan sopimuksen nojalla vaaditussa määräajassa. Määräysvallan ja käyttöoikeuden rajoitukset olisivat tilapäisiä. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi artiklan 3 kohdan mukaan varmistettava, että niiden kehysten mukaisesti hyväksytyt toimenpiteet ovat ehdottoman välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Artikla velvoittaisi jäsenvaltioita myös huolehtimaan korvausmekanismista, jolla korvattaisiin kyseisen infrastruktuurin, kaluston tai tarvikkeiden omistajille, toiminnanharjoittajille tai hallinnoijille aiheutuneet kustannukset ja vahingot.

Toimenpiteiden tilapäisyydestä ja muista oikeasuhtaisuuteen vaikuttavista tekijöistä huolimatta artiklassa olisi siinä käytettyjen käsitteiden epämääräisyys ja laajuus huomioiden kyse niin laaja-alaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, että siitä ei voitaisi esitetyssä muodossa säätää normaaliolojen lainsäädännössä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 18 §:ssä suojatun

elinkeinovapauden kannalta siltä osin kuin toimivaltuudet mahdollistavat puuttumisen omaisuuteen, joka on välttämätöntä elinkeinon tai ammatin harjoittamisen kannalta. Edellä esitettyjen huomioiden voidaan katsoa olevan relevantteja myös elinkeinovapauden näkökulmasta.

Ensisijainen pääsy EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna (21 artikla)

Artikla 21 velvoittaisi jäsenvaltiot sekä infrastruktuurin omistajat, toiminnanharjoittajat ja hallinnoijat tai tapauksen mukaan niihin liittyvien palvelujen tai laitteiden tarjoajat myöntämään EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna sotilasalan kuljetuksille ensisijaisen pääsyn liikenneverkkoihin ja -infrastruktuuriin sekä niihin liittyvät palvelut ja laitteet. Artiklan mukaiset velvoitteet on määritelty väljästi ja voisivat siten kohdistua hyvin laajasti julkisiin ja yksityisiin tahoihin; keskeisimpänä Väylävirastoon valtion maantieverkon tienpitäjänä, valtion rataverkon haltijana sekä kauppamerenkulun ja muiden julkisten (vesi) kulkuväylien ylläpitäjänä, mutta myös etenkin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, jotka omistavat tai hallinnoivat artiklassa tarkoitettua infrastruktuuria kuten esimerkiksi satamat (kunnalliset ja yksityiset satamayhtiöt). Yksilöihin artiklan velvoitteet kohdistuisivat vain hyvin rajatusti, sillä he harvemmin olisivat 21 artiklassa tarkoitettussa asemassa suhteessa infrastruktuuriin tai niihin liittyvien palvelujen tai laitteiden tarjoamiseen. Artiklan säännösten voidaan katsoa olevan merkityksellisiä 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Kansalliseen normaaliolojen lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä eri kuljetusten priorisoinnista. Useisiin eri lakeihin sisältyvillä liikenteen rajoittamista koskevilla säännöksillä voidaan kuitenkin antaa etusija tietyille kuljetuksille rajoittamisen kriteeristön ja säännösten soveltamisedellytysten sen salliessa. Tarkoituspäätään ja vaikutuksiltaan artiklan säännöksiä vastaavia toimivaltuuksia tiettyjen kuljetusten turvaamiseksi poikkeusoloissa liikenteen rajoittamista koskevilla säännöksillä ja palveluvelvoitteilla sisältyy valmiuslakiin.

Artiklaa sovellettaisiin vain EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoitu. EMMERS-järjestelmä voitaisiin aktivoida, mikäli olisi olemassa tai odotettavissa tarve huomattavasti suuremmille sotilasalan kuljetusten määrille, suoritusiheydelle tai nopeudelle unionissa tai sen osassa ja voimassa olevat sotilasalan kuljetuksia eivätkä liikenneverkon kapasiteettia koskevat säännöt mahdollistaisi kyseisen tarpeen täyttämistä tai siihen riittäisi. Perustuslain 23 §:ssä mahdollistetaan tilapäisten poikkeuksien säätäminen perusoikeuksista lailla Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Vaikka EMMERS-järjestelmä olisi tarkoitettu poikkeuksellisiin olosuhteisiin, olisivat sen aktivoinnin kriteerit edellä todetusti sidottu ainoastaan liikenneverkon kapasiteettiin ja siten selvästi matalammat kuin perustuslain 23 §:n mukaiset poikkeusolojen määritelmät. EMMERS-järjestelmän aktivointi ei siis tarkoittaisi sitä, että Suomessa olisi välttämättä myös kansallisen lainsäädännön mukaiset poikkeusolot. EMMERS-järjestelmän aktivoinnin ja kansallisen lainsäädännön mukaisten poikkeusolojen edellytyksiä tulisi siten arvioida, ja ne tarvittaessa toimeenpanna, toisistaan riippumatta. Näin ollen 21 artiklaa on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Artiklan velvoitteita olisi tulkittava siten, että niillä asetettaisiin omaisuuden käyttöön ja palvelujen tarjoamiseen kohdistuvia velvoitteita, koska nämä ovat käytännössä ensisijaisen pääsyn toteutumisen edellytys. Säännöstä tarkentaa ja sen soveltamista helpottaa kompromissiehdotuksen lisätty 20a artikla todistuksesta niille sotilasalan kuljetuksille, jotka olisivat oikeutettuja 21 artiklan mukaiseen ensisijaiseen pääsyyn.

Yllä 38 artiklan osalta esitetystä poikkeavasti 21 artiklan säännösten hyväksyttävyyttä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta ja yhteiskunnallisen tarpeen

painavuutta arvioitaessa merkitystä voidaan antaa sille, että 21 artikla soveltuisi vain EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoitu. Vaikka EMMERS-järjestelmän aktivointi olisi 19 artiklan 1 kohdassa määritellysti sidottu vain liikenneverkon kapasiteetin tosiasialliseen tai ennakoituun riittämättömyyteen, asettaa jäsenvaltio(ide)n aloitteesta neuvoston tasolla tilanteesta riippuen joko määräenemmistöllä tai ns. vahvistetulla määräenemmistöllä tehtävä aktivointipäätös järjestelmän aktivointikynnyksen käytännössä suhteellisen korkeaksi. Asetusehdotuksessa sotilasalan kuljetusten liikennevirtojen kasvua ei ole sidottu tiettyihin ennalta määriteltyihin tilanteisiin, mutta niiden voidaan käytännössä arvioida koskevan ennakoimattomia ja poikkeuksellisia tilanteita, joissa viranomaisten toimintaedellytykset on turvattava, ja jotka vaatisivat yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen. Tällaiset tilanteet voisivat liittyä muun muassa sotilaalliseen maanpuolustukseen ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen. Edellä esitettyjen rajoitusperusteiden voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.

Artiklan mukaisten toimenpiteiden välttämättömyys olisi välillisesti tulkittavissa EMMERS-järjestelmän aktivoinnin edellytyksistä ja sen taustalla olevien syiden perusteella. Velvoitteiden oikeasuhtaisuuteen vaikuttaisi se, että vain neuvoston EMMERS-järjestelmän aktivoinnin perusteeseen liittyvät kuljetukset olisivat etuoikeutettuja artiklan tarkoittamalla tavalla. Rajoitukset olisivat voimassa vain neuvoston aktivointipäätöksessä määritellyn ajan ja korkeintaan 12 kuukautta, mutta päätös olisi tarvittaessa mahdollista uusia. Mikäli EMMERS-järjestelmän aktivoinnin taustalla oleva tilanne kestäisi siis pidempäänkin, voisivat 21 artiklan mukaiset velvoitteet vastaavasti säilyä voimassa verrattain pitkään. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa merkitystä voitaneen antaa myös yhteiskunnan kannalta merkittävän infrastruktuurin kuten lentoasemien ja satamien erityisluonteelle niiden ollessa rajat ylittävän liikenteen kannalta keskeisiä, ja niiden määrän ollessa rajallinen, jolloin velvollisuus niiden käyttöön ja niihin liittyvien palveluiden tarjoamiseen voisi korostua. Tällaisen toiminnan harjoittamiseen voitaisiin myös katsoa sisältävän riski yhteiskunnan kannalta tärkeiden kuljetusten huomioimisesta.

Artikla ei sisällä säännöksiä velvoitteiden kohteena oleville yksityisille tahoille tai elinkeinonharjoittajille maksettavista korvauksista. Omaisuudensuojan osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. (ks. esim. PeVL 24/2012 vp, s. 2/II, PeVL 20/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 4/I). Omaisuuden käyttörajoituksen voitaneen artiklan osalta katsoa olevan lähtökohtaisesti vähäinen sotilasalan kuljetusten ollessa myös osa infrastruktuuria käyttävää normaalia liikennettä. Arvioon vaikuttaisi kuitenkin myös priorisoitavan liikenteen määrä, joka voisi EMMERS-järjestelmän aktivoinnin edellytykset huomioiden olla korkea. Sotilasalan kuljetusten priorisointi ei asetusehdotuksen mukaan edellyttäisi palvelujen maksuttomuutta, mutta elinkeinonharjoittajille priorisoinnista aiheutuvia mahdollisia taloudellisia menetyksiä ei voitane poissulkea. Ensisijaisen pääsyn myöntämisestä aiheutuvat kustannukset voisivat olla myös välillisiä. Toiminnanharjoittajat saattaisivat esimerkiksi joutua vahingonkorvausvastuuseen muille sopimus-kumppaneilleen tilanteessa, jossa niiden kuljetukset jäisivät sotilasalan kuljetusten ensisijaisen pääsyn vuoksi toteutumatta.

Omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden rajoitusten voitaisiin edellä esitetyllä tapaa katsoa olevan välttämättömiä ja niille olevan olemassa hyväksyttävät perusteet. Ottaen kuitenkin huomioon rajoitusten mahdollisen pitkäaikaisuuden sekä puuttuvat säännökset rajoituksesta aiheutuvien menetysten korvattavuudesta, olisi säännöstä pidettävä ongelmallisena siltä osin kuin EMMERS-järjestelmän aktivointi ei tarkoittaisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen voimassaoloa.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaa on kansainvälisten sopimusten perusteella demilitarisoitu ja neutralisoitu alue. Tämä estää sotilaallisen henkilöstön, sotilaallisten ajoneuvojen ja sotilaallisen kaluston sijoittamisen Ahvenanmaalle sekä näiden läpikulun Ahvenanmaan kautta, kuitenkin tietyin poikkeuksin Suomen osalta (Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen SopS 1/1922, 4 artiklan a ja b kohta).

Ahvenanmaalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan lainsäädäntövaltaa muun muassa asioissa, jotka koskevat teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä. Vaikka Ahvenanmaalla on sen itsehallintolain perusteella toimivaltaa asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, asetuksen koskiessa asevoimien liikkumista eivät sen soveltamistilanteet demilitarisoinnin takia käytännössä ajankohtaistuisi Ahvenanmaalla rauhan aikana. Valtakunnalla on lisäksi itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen varalta.

Lissabonin sopimuksen voimaantuloon liittyen Suomi jätti Ahvenanmaata koskevan lausuman neuvoston pysyvien edustajien komiteassa 11 päivänä tammikuuta 2010, jossa muistutettiin Ahvenanmaan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta edellä mainittuun sopimukseen perustuen ja todettiin, että Lissabonin sopimuksen voimaantulo ei vaikuta Ahvenanmaan asemaan. Myös Ahvenanmaan pöytäkirja (Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevan sopimuksen pöytäkirja nro 2, SopS 102–103/1994) säilyy voimassa.

Edellä sanottu huomioiden Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema tulisi huomioida asetuksen soveltamisessa, minkä vuoksi valtioneuvosto on esittänyt Ahvenanmaan erityisasemaa koskevan kirjauksen lisäämistä asetusehdotuksen johdannon perustelukappaleisiin.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty U-kirjelmässä U 1/2026 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2025) 847 final
WK 4821/2026 INIT (LIMITE)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Heini Ryyänen, PLM, heini.ryynanen@gov.fi, 0295 140 064
Eemeli Heikkilä, PLM, eemeli.heikkila@gov.fi, 0295 140 020
Mikko Kuokka, PLM, mikko.kuokka@gov.fi, 0295 140 041
Johannes Leppo, VNK, johannes.leppo@gov.fi, 0295 160 335
Anna Kemppi, VNK, anna.kemppi@gov.fi, 0295 160 164
Kaisa Kuukasjärvi, LVM, kaisa.kuukasjarvi@gov.fi, 0295 342 030
Perttu Wasenius, OM, perttu.wasenius@gov.fi, 0295 150 171

VAHVA-tunnus

EU/1160/2025

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet**Viite** Napsauta tähän ja kirjoita viite