

Tuomas Ojanen
25.3.2026

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

U 1/2026 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission sotilaallisen liikkuvuuden tiedonannosta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja toimenpidekehyksen perustamisesta

Lausunnon ala

1. Suuri valiokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoani erityisesti ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta. Keskityn seuraavassa ennen muuta tähän kysymykseen.
2. Totean, että olen aiemmin jo arvioinut käsillä olevaa U-kirjelmää perustuslakivaliokunnalle 3.3.2006 antamassani lausunnossa. Tuossa lausunnossani muun muassa katsoin, ettei valtioneuvoston kirjelmä tarjoa valtioneuvoston kantojen ja yleensä asetusehdotuksen valtiosääntöarviolle riittävää pohjaa. Uudistan perustuslakivaliokunnalle antamani lausuntoni kokonaisuudessaan tässä.

U-kirjelmä/asetusehdotus

3. Arvioitavassa U-kirjelmässä käsitellään komission sotilaallisen liikkuvuuden tiedonantoa sekä komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja toimenpidekehyksen perustamisesta.
4. Asetusehdotuksen 1 artiklan mukaisesti asetusehdotus määrää yhtenäisestä kehyksestä rajat ylittävän sotilasliikenteen lupamenettelyille, toimenpiteille sekä ulkorajojen tullimuodollisuuksien yksinkertaistamiselle keskeytyksettömän sotilasliikenteen varmistamiseksi.
5. Lisäksi asetusehdotus sisältää ehdotuksia toimenpiteistä, jotka helpottaisivat sotilaallisia kuljetuksia poikkeustilanteissa, kaksikäyttöinfrastruktuurin kaksoiskäyttöisyyden parantamista ja suojaamista, sekä toimenpiteistä kuljetuskyvykkyyksien jakamiseksi sekä olemassa olevien kuljetuskykyjen näkyvyyden lisäämiseksi sotilaskuljetuksia varten. Samalla tavoitteena on minimoida ja lieventää sotilasliikenteen vaikutuksia muulle liikenteelle.
6. Asetusehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskeva 91 artiklaan sekä meri- ja lentoliikennettä koskeva 100 artiklan 2 kohta.

Valtioneuvoston kirjelmän ja asetusehdotuksen arviointia erityisesti oikeusperustan osalta

7. Asetusehdotuksen oikeusperustana on liikennepolitiikkaa koskeva SEUT 91 artikla sekä meri- ja lentoliikennettä koskeva 100 artiklan 2 kohta.

SEUT 91 artikla kuuluu seuraavasti:

”1. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, 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.

2. Toteutettaessa 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä otetaan huomioon tapaukset, joissa toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön.”

SEUT 100 artikla kuuluu seuraavasti:

” 1. Tämän osaston määräyksiä sovelletaan rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen.

2. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Ne tekevät ratkaisunsa talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan.”

8. SEUT 91 artiklassa ja SEUT 100.2 artiklassa on olennaisilta osin kysymys liikennepolitiikkaa ja meri- ja lentoliikennettä koskevista sopimusmääräyksistä. Asetusehdotuksen keskeisenä tavoitteena on taas nopeuttaa ja helpottaa sotilashenkilöstön, kaluston ja materiaalin liikkumista Euroopan unionin alueella erityisesti kriisi- ja poikkeustilanteissa. Sitä myöden asetusehdotuksella vaikuttaa olevan verraten vahvoja ja välittömiä kytkeviä puolustusvalmiuden ja sotilaallisen kyvykkyyden kehittämiseen ja vahvistamiseen unionissa.
9. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan SEUT 91 ja 100.2 artiklat antavat unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan sekä kansainvälistä että unionin sisäistä liikennettä koskevien aiheellisten säännösten antamiseen. Tämä pitää sikäli paikkansa, että EU:n liikennepolitiikan ala on laaja ulottuen matkustajien oikeuksista ja ympäristöystävällisistä polttoaineista ja liikennemuodoista erilaisiin liikenneturvallisuutta koskeviin kysymyksiin.
10. Oikeusperustan asianmukaisuuden arvioinnissa on myös syytä ottaa huomioon EU-oikeuden vakiintuneet tulkintaperiaatteet, kuten EU-oikeuden dynaaminen ja teleologinen tulkinta.¹
11. Näistä seikoista huolimatta on kuitenkin EU-oikeudellisesti epäselvää, missä määrin edellä selostetut, perusteiltaan liikennepolitiikkaa ja meri- ja lentoliikennettä koskevat perussopimuksen artiklat muodostavat asianmukaisen oikeusperustan nyt käsillä olevalle asetusehdotukselle, jonka tavoitteena on nopeuttaa ja helpottaa sotilashenkilöstön, kaluston ja

¹ Ks. EU-oikeuden tulkintaperiaatteista esim. tuomio 6.10.1982, *Cilfit* ym., 283/81, EU:C:1982:335, kohdat 18–20.

materiaalin liikkumista Euroopan unionin alueella erityisesti kriisi- ja poikkeustilanteissa.

12. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että ns. annetun toimivallan periaatteen mukaisesti (SEU 5.1 artikla) unioni toimii ainoastaan sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, joka ei perussopimuksien mukaan ole unionilla, kuuluu jäsenvaltioille (SEU 5.2 artikla). Unionin toimivalta on siten perussopimuksissa nimenomaisesti annettua erityistoimivaltaa, kun taas yleistöimivalta on jäsenvaltioilla. Annetun toimivallan periaate korostaa jäsenvaltioiden asemaa unionin toimivallan perustana. Lisäksi ratkaisu luo osaltaan edellytyksiä unionin toimivallan käytön valvonnalle. Tässä yhteydessä ei välttämättä ole täysin vailla merkitystä myöskään se, että SEUT 4.2 artiklan mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla, eikä unionilla ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa.

Toimivalta on erotettava niistä velvoitteista, joita unionin perussopimuksissa on asetettu unionin toimielimille ja jäsenvaltioille. Koska näihin velvoitteisiin ei välttämättä liity vastavuoroista toimivallan siirtoa unionille, unionin toimivallan ala on suppeampi kuin perussopimusten ja yleensä EU-oikeuden asiallinen soveltamisala.

Koska EU-oikeuden soveltamisala ei ole symmetrinen EU:n toimivallan alan kanssa, EU-oikeus voi myös asettaa vaatimuksia jäsenvaltioille myös niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Vaikka esimerkiksi jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä ja menettämistä koskevien edellytysten määrittäminen kuuluu kansainvälisen oikeuden mukaan kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, tätä toimivaltaa käyttäessä on noudatettava unionin oikeutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan.² SEU 9 artiklan ja SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

13. EU-oikeudellisesti on selvää ja riidatonta, että kysymys EU-säädösehdotuksen oikeusperustasta on viime kädessä sellainen EU-oikeudellinen kysymys, jossa viimekätinen toimivalta on EU-tuomioistuimella. Kysymystä nyt arvioitavana olevan asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta ei siis voida ratkaista EU-oikeudellisesti pätevällä tavalla kansallisella tasolla minkään kansallisen elimen toimesta, ei edes kansallisen perustuslaki- tai muun tuomioistuintyyppisen elimen toimesta, eduskunnan valiokunnista puhumattakaan.
14. Näistä syistä on turhaa ja tarpeetonta arvioida tässäkään edellä jo todettua enemmälti asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuutta.
15. Sitä vastoin on riittävää todeta, että valtioneuvoston kirjelmän mukaan asetusehdotuksen oikeusperusta on "alustavan arvion mukaan" asianmukainen. Kirjelmässä kuitenkin katsotaan, että asetusehdotuksen "4–6 ja 20 artikloissa tarkoitettujen sotilaallisten kuljetusten yhdenmukaisten lupamenettelyjen eli Suomessa aluevalvontalaissa (755/2000) säädettyjen

² Ks. esim. tuomio 7.7.1992, Micheletti ym., C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta; tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 45 kohta ja tuomio 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Tanskan kansalaisuuden menettäminen), C-689/21, EU:C:2023:626, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. esim. tuomio 29.4.2025, komissio v. Malta (Kansalaisuus sijoittamalla) (C-181/23, EU:C:2025:283, kohta 81).

vieraan valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevien lupamenettelyjen osalta valtioneuvosto jatkoselvittää, voidaanko asian katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan.”

16. Nähdäkseni tähän valtioneuvoston kantaan on syytä yhtyä. Suuren valiokunnan lausunnossa olisi kuitenkin perusteltua pitää yleisemminkin välttämättömänä asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden selvittämistä jatkovalmistelussa unionitasolla.
17. Oikeusperustan jatkoselvittämisen tarvetta korostaa yhtäältä se seikka, että EU-säädösten oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys myös ehdotuksen arvioinnille perustuslain ja tällöin varsinkin perustuslain täysivaltaisuussäätelyn näkökulmasta (PeVL 13/2018 vp, s. 9). Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja Suomen täysivaltaisuuden rajoituksesta, jos EU-säädösehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista (ks. esim. PeVL 28/2013 vp, s. 5/I). Jos taas oikeusperustaa ei voida pitää oikeudellisesti riittävänä, EU-säädösehdotuksen perustuslaillisen arvion kysymyksenasettelu on toisenlainen (PeVL 12/2018 vp, s. 3).
18. Toisaalta oikeusperustan asianmukaisuuden selvittämistä korostaa se, että kysymys on nyt nimenomaan SEUT 288.2 artiklassa tarkoitetun asetuksen muodossa oleva EU-säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava, ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.³
19. Komissio perustelee asetuksen valintaa sillä, että pelkästään asetuksen kautta voidaan saavuttaa yhdenmukainen ja sitova toimeenpano sotilaallisten kuljetusten sujuvoittamiseksi. Nähdäkseni voidaan yhtyä siihen valtioneuvoston kirjelmän toteamukseen, että asetuksen valitseminen direktiivin sijasta ”mahdollistaa myös välittömämmän toimeenpanon, puolustuksen valkoisessa kirjassa mainittujen sotilaallisen liikkuvuuden tavoitteiden saavuttamiseksi.” Juuri edellä selostetuista, SEUT 288.2 artiklaan perustuvien asetusten oikeudellisten ominaispiirteiden takia asetus mahdollistaa direktiiviä tehokkaammin asetusehdotuksen 1 artiklasta ilmenevien tavoitteiden saavuttamisen.
20. Vaikka asetuksen valintaa säädösinstrumentiksi voidaan sinänsä pitää perusteltuna, tämä ei poista tarvetta selvittää asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuutta jatkovalmistelussa unionitasolla.
21. U-kirjelmän mukaan valtioneuvosto arvioi valmistelun edetessä yhteensopivuutta kansallisen lainsäädännön kanssa. Asetusehdotus saattaa myös voimaantullessaan edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön,

³ SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisinaan jäsenvaltioissa. Tällä tarkoitetaan asetusten kykyä tulla sellaisinaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä jäsenvaltioiden voimaansaattamis- tai täytäntöönpanotoimia. Kansallista sääntelyä ei edes saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon, koska kansallinen sääntely voi heikentää tai poistaa asetusten välitöntä sovellettavuutta. Ks. asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, EU:C:1973:101,10 kohta. Ks. myös esim. yhdistetyt asiat C-4/10 ja C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac*, tuomio 14.7.2011, Kok., s. I-6131, 66 kohta.

kuten aluevalvontalakiin ja valmiuslakiin, jonka kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

22. SEU 5.1 artiklan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.
23. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävästi saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla (SEU 5.3 artikla). Pöytäkirjan N:o 2 mukaan kansalliset parlamentit huolehtivat siitä, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan kyseisessä pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti. Jos toissijaisuusperiaatetta rikotaan, Euroopan alueiden komitea tai jäsenvaltiot voivat saattaa voimaan tulleen EU-säädöksen Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁴
24. Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEUT 5.4 artikla). EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se edellyttää, että kyseessä olevan säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla, ja että toimilla ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Näin ollen silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.⁵ Jos suhteellisuusperiaatetta katsotaan rikotun, toimenpiteiden pätevyys voidaan tietyin edellytyksin riitauttaa EU-tuomioistuimessa.
25. Unionin toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.⁶ Lissabonin sopimuksella kehitettiin toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismeja luomalla jäsenvaltioiden parlamenteille mahdollisuus osallistua toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.

Pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden kansallinen parlamentti tai parlamentin kamari voi esittää perustellun lausunnon syistä, joilla se pitää unionin säädösehdotusta toissijaisuusperiaatteen vastaisena. Tämä ns. toissijaisuusmuistutus on tehtävä

⁴ Ks. esim. tuomio 16.2.2022, *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, C-157/21, EU:C:2022:98, 231 kohta.

⁵ Ks. mm. tuomio 16.2.2022, *Unkari v. parlamentti ja neuvosto*, C-156/21, EU:C:2022:97, 340 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös esim. tuomio 6.9.2017, *Slovakia ja Unkari v. neuvosto*, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 206 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. tuomio myös 16.2.2022, *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, C-157/21, EU:C:2022:98, 353 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁶ Pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (EUVL 2008, C 115, s. 206).

kahdeksan viikon kuluessa säädösehdotuksen saamisesta. Jos vähintään kolmasosa parlamenttien kokonaisuäänimäärää edustavissa lausunnoissa katsotaan, että säädösehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen, ehdotusta on tarkasteltava uudelleen. Tiettyjen vapauden, oikeuden ja turvallisuuden aluetta koskevien esitysten suhteen vaadittava vähimmäisäänimäärä on neljännes. Jos äänimäärä edustaa vähintään yksinkertaista enemmistöä ja jos komissio silti pitää ehdotuksensa voimassa, komission on erikseen perusteltava ehdotuksensa toissijaisuusperiaatteen mukaisuus. Tässä tapauksessa lopullisen päätöksen ehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa tekevät Euroopan parlamentti ja neuvosto.

On huomattava, että edellä kuvattu menettely koskee vain toissijaisuusperiaatetta, vaikka pöytäkirja N:o 2 sinänsä koskee sekä toissijaisuus- että suhteellisuusperiaatteen toteuttamista unionissa.

26. Valtioneuvoston kirjelmässä pidetään asetusehdotusta SEU 5.1 artiklan toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Kirjelmässä kuitenkin esitetään suhteellisuusperiaatteeseen liittyviä varaumia, joiden mukaan valtioneuvosto "arvioi periaatteen toteutumista suhteessa ehdotuksen lukuisiin yksityiskohtiin vielä tarkemmin jatkokäsittelyn aikana".
27. Valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn voidaan tältä osin yhtyä.