PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta pyytää tarkastelemaan asiaa ennen muuta ehdotuksen oikeusperustan ja täysivaltaisuuden kannalta.

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Komission tavoitteena on perustaa sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottava toimenpidekehys. Sotilaallisen liikkuvuuden paketti pyrkii asetusehdotuksen kautta poistamaan sotilaallisen liikkuvuuden esteitä. Tavoitteena on EU:n laajuinen sotilaallisen liikkuvuuden alue vuoden 2027 loppuun mennessä, joka olisi ensimmäinen askel kohti niin kutsuttua sotilaallista Schengen-aluetta.

Oikeusperusta ja toimivalta

Komissio ehdottaa asetusta kahdella oikeusperustalla: liikennepolitiikkaa koskevaan SEUT 91 artikla sekä meri- ja lentoliikennettä koskevan SEUT 100 artiklan 2 kohta. Komission ja valtioneuvoston mielestä oikeusperustat ovat keskenään yhteensopivat ja yhdyn tähän arvioon.

Hankalampi kysymys on se, antavatko nämä liikennettä koskevat oikeusperustat EU:lle riittävän toimivallan säätää siitä, mistä ollaan säätämässä, eli sotilaallisesta liikkuvuudesta. Valtioneuvoston U-kirjelmässä ei harmillisesti oteta selkeää kantaa siihen, onko komission ehdottamat oikeusperustat asianmukaiset. Asetusehdotuksen 4–6 ja 20 artikloissa tarkoitettujen vieraan valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevien lupamenettelyjen osalta valtioneuvosto ilmoittaa selvittävänsä vielä, voidaanko asian katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan. Asetusehdotuksen muilta osin valtioneuvosto tutkii vielä ehdotuksen yksityiskohtia, mutta alustavan arvion mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Nähdäkseni kysymys toimivallasta ei yksinkertainen olekaan, mutta olisi silti suotavaa, että eduskunnalla olisi käytettävissään valtioneuvoston juridinen näkemys käsitellessään U-kirjelmää (ks. esim. PeVL 62/2022 vp, PeVL 4/2023 vp).

Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (ks. esim. PeVL 47/2022 vp, kohta 15). Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp).

Oikeusperustan – ja sitä kautta riittävän EU:n toimivallan – määrittäminen ei tässä yhteydessä ole helppoa. Jos katsotaan, että sääntely koskee liikennettä, on EU:lla eittämättä toimivaltaa komission ehdottamien artiklojen nojalla. Jos taas katsotaan, että kyse on pikemminkin turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta, on tilanne toinen. Luonnollisinta olisi varmaankin arvioida, että kyse on molemmista, jolloin herää kysymys, riittävätkö liikennettä koskevat toimivalta-artiklat perustamaan EU:lle asetuksen säätämiseen edellytettävän lainsäädäntövallan.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti toimivalta määritellään arvioimalla, mikä toimivalta on ensisijainen. Tällöin arvioidaan sitä, mikä on lainsäädännön pääasiallinen tai hallitseva tavoite. Jos yhteisön toimea tutkittaessa ilmenee, että sillä on kaksi tarkoitusta tai että siinä on kaksi komponenttia, ja jos toinen niistä on yksilöitävissä pääasialliseksi tai määräämäksi komponentiksi ja toinen ainoastaan liitännäiseksi, toimi on perustettava yhteen ainoaan oikeudelliseen perustaan eli siihen, jota säädöksen tarkoitus tai sen pääasiallinen komponentti edellyttää (ks. asia C-155/91, komissio v. neuvosto, kohdasta 34 eteenpäin; asia C-42/97 parlamentti v. neuvosto, kohdat 39 ja 40; Espanja v. neuvosto, kohta 59).

Lähtökohta on, että EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei ole sellaista, josta voidaan EU:n tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä – jota komission nyt ehdottaa – säätää. SEU 24 artiklan mukaan unionin toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla käsittää kaikki ulkopolitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen. Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat sitä yksimielisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida antaa (ks. myös SEU 31 artikla). SEU 26 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto määrittelee unionin strategiset edut sekä vahvistaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet ja määrittelee sen suuntaviivat, myös asioissa, joilla on merkitystä puolustuksen alalla. Se tekee tarpeelliset päätökset. Neuvosto muotoilee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja tekee sen määrittelemiseksi ja toteuttamiseksi tarvittavat päätökset Eurooppa-neuvoston määrittelemien yleisten suuntaviivojen ja strategisten linjausten perusteella. Korkea edustaja ja jäsenvaltiot panevat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöön kansallisia ja unionin voimavaroja käyttäen. Operatiivisissa toimissa neuvosto tekee päätökset SEU 28 artiklan mukaan. SEU 42 artiklassa säädetään tarkemmin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan pääsäännöistä. Tälläkin alalla päätökset tehdään jäsenmaiden yhteistyössä, ei EU:n tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on siinäkin mielessä erityinen EU-oikeuden ala, ettei EUT:lla ole – tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta – toimivaltaa SEU 24 artiklan 1 kohdan ja SEUT 275 artiklan mukaan. Huomionarvoista kuitenkin on, että EUT:n toimivallan tarkat rajat näissä asioissa

ovat pitkään olleet epäselvät ja ovat sitä yhä (ks. lausunto 2/13, kohta 251; asia C-351/22 Neves 77 Solutions; yhdistetyt asiat C-29/22 P ja C-44/22 P KS ja KD vastaan neuvosto ja muut).

Pitkään hyväksyttiin ajatus siitä, että turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa tehdään EU:ssa vain hallitustenvälisen kanavien kautta, ja myös komissio osoitti haluttomuutta ehdottaa puolustukseen liittyviä ylikansallisia toimivaltuuksia. Puolustuksen ylläpitämisen katsottiin kuuluvan yksinomaan jäsenvaltion toimivaltaan ja vastuuseen. EU-sääntely rajoittui pääosin kaksikäyttötuotteiden viennin valvontaan sekä joihinkin sääntöihin julkisiin hankintoihin liittyen.

On silti harhaluulo ajatella, ettei EU-lainsäätäjällä olisi mitään tekemistä puolustuksen kanssa. Jo se ilmeinen lähtökohta, että hiili- ja teräsyhteisö perustettiin osin takaamaan rauhaa Euroopassa, viittaa tähän. Perussopimusten tasolla EU:lla on myös puolustusta koskevaa sääntelyä. Keskeistä on kuitenkin huomata se, että perinteisesti tämä alue on jätetty jäsenvaltioiden välisten sopimusten asiaksi, ei sellaiseksi, josta säädetään yksityiskohtaista, suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa sekundäärilainsäädäntöä.

Sen lisäksi, että yhteinen turvallisuuspolitiikka ei ole osa sellaista EU-oikeutta, josta voidaan säätää tavallisilla lainsäädäntötoimilla, on syytä huomata, että perussopimuksiin kuuluu erinäisiä artikloja, jotka pidättävät lainsäädäntövaltaa jäsenvaltioilla myös niillä alueilla, joilla toimivalta pääsääntöisesti on unionilla. Mainitsemisen arvoinen on ainakin jäsenvaltioille myönnetty vapaus vedota olennaiseen kansalliseen turvallisuuteen, joka on kirjattu SEUT 346 artiklaan. Sen mukaan jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön. Artikla mahdollistaa sen, ettei jäsenvaltioiden tarvitse sitoutua sisämarkkinoiden täyteen harminisointiin puolustusteollisuuden saralla. Poikkeusta on EUT:n ratkaisukäytännössä tulkittu suppeasti (ks. C-337/05 komissio v. Italia; C-615/10 Insinööritoimisto InsTiimi).

Vaikka pääsääntö on, ettei yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella voida antaa sekundäärilainsäädäntö, voidaan sellaista kuitenkin katsoa annetun. Tästä esimerkkinä käynee ASAP-asetus (EU) 2023/1525 (ei enää voimassa) ampumatarviketuotannon tukemisesta, joka annettiin pääosin SEUT 173 artiklan (teollisuuden edistäminen) sekä SEUT 114 artiklan (sisämarkkinoiden harmonisoiminen) nojalla. Toinen edustava esimerkki lienee EDIRPA-asetus (EU) 2023/1525, joka koskee puolustusteollisuuden vahvistamista yhteistoiminnallisten hankintojen avulla. Sekin annettiin SEUT 173 artiklan nojalla.

Siten voidaan kenties olla sitä mieltä, että reaalipolitiikka on ajanut juridiikan ohi toimivaltakysymysten osalta ainakin jossakin määrin. Jos yllä mainitut instrumentit voitiin säätää

teollisuuden edistämiseen liittyvällä toimivaltaperusteella, lienee yhtä lailla perusteltavissa, että sotilaallisesta Schengen-alueesta voidaan säätää liikennettä koskevilla toimivaltaperusteilla. Niin kauan kuin EUT ei sano ei, voinee tämän kaltainen toimivaltaperusteiden lavea tulkinta jatkua.

Huomionarvoista on kuitenkin myös se, että taloudellisesta näkökulmasta EU:n toimivalta on niin ikään rajallinen. EU:n yhteinen valkoinen kirja Euroopan puolustusvalmiudesta ja siihen liittyvät toimenpiteet, joihin sotilaallisen liikkuvuuden edistäminen kuuluu, edellyttää julkista (EU:n ja kansallista) rahoitusta.

SEU 41 artiklan mukaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöönpanosta aiheutuvat toimintamenot otetaan menoina unionin talousarvioon, lukuun ottamatta sellaisista toimista johtuvia menoja, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, sekä tapauksia, joista neuvosto yksimielisesti päättää toisin. Jos menoja ei oteta menoina unionin talousarvioon, jäsenvaltiot vastaavat niistä bruttokansantulon mukaan määräytyvän asteikon mukaisesti, jollei neuvosto yksimielisesti päätä toisin. Käytännössä tämän on tulkittu tarkoittavan EU:lle kieltoa rahoittaa sotilaallisia tai puolustukseen liittyviä toimia.

Samaan suuntaan viittaa SEUT 122 artikla. Sen 2 kohdan mukaan, jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä. Artiklan on tulkittu mahdollistavan reaktiiviset toimet tilanteissa, joissa kriisi on käsillä tai tiedossa ja joita ei muilla toimivaltaperusteilla voida rahoittaa. On varsin epävarmaa, voiko tätä artiklaa käyttää esimerkiksi varautumisen tai sotilaallisen pelotteen rahoittamiseen, josta nyt ehdotettavassa sääntelyssä on kyse.

Rahoituksen osalta on merkittävää, kuten U-kirjelmästä käy ilmi, että ehdotetut toimet on ensisijaisesti tarkoitus panna täytäntöön ja rahoittaa jäsenvaltioiden tasolla ilman merkittävää ylikansallista tasapainottamista. Toisaalta, kuten komission ehdotuksesta ja sitä täydentävästä komission työasiakirjasta (Commission Staff Working Document on Military Mobility, SWD(2025) 847 final) käy ilmi, myös unionin rahoitusta olisi saatavilla nyt tarkasteltavan sääntelyn toimeenpanoon. Sen arvellaan kuitenkin kohdistuvan epäsymmetrisesti eri jäsenmaihin niin, että jotkut saisivat enemmän ja jotkut vähemmän. Rahoituksen osalta toimivaltaperuste on epäselvä.

Tosiasia kuitenkin on, ettei EU ole viime vuosina tulkinnut rahoitusta rajaavaa sääntelyään kovin tiukasti. Kaudella 2021–27 puolustusta on rahoitettu kokonaisuudessaan, laskutavasta riippuen, yli kymmenellä miljardilla eurolla. Rahoitusinstrumentteja ovat muun muassa Euroopan puolustusrahasto EDF, Yhteishankintaväline EDIRPA, Ammustuotantoa koskeva ASAP ja SAFE-

lainainstrumentti. Erityisen merkityksellinen on myös Euroopan rauhanrahasto, josta rahoitetaan meneillään olevat EU:n sotilasoperaatiot. Rahastosta voidaan rahoittaa kuluja, jotka liittyvät joukkojen kuljetukseen ja majoitukseen, mutta vain jos neuvosto niin päättää.

Täysivaltaisuus

Myös perustuslain 1 §:ssä säädetyn täysivaltaisuuden näkökulmasta U-kirjelmä jättää toivomisen varaa, sillä asiaa ei siinä juuri käsitellä. Nähdäkseni kirjelmässä olisi ollut syytä ottaa kantaa ainakin siihen, onko ehdotettuun asetukseen sisältyvä sääntely ongelmallista täysivaltaisuuden kannalta vai ei (ks. esim. PeVL 8/2023 vp).

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan 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 2 momentin mukaan 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 toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Täysivaltaisuus ei nykyään ole rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet sekä Suomen EU-jäsenyys asettavat rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Perustuslakivaliokunta on jo ennen perustus-lakiuudistusta viitannut siihen, että esimerkiksi Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (HE 1/1998 vp, s. 71–72; PeVL 14/1994 vp, s. 3/I).

Merkitystä on tässä suhteessa erityisesti perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Tällä säännöksellä on jo hyväksytty valtiosäännön tasolla se, että osa täysivaltaisuuteen laajimmillaan kuuluvasta vallasta on siirretty unionille.

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysivaltaisuuden voida katsoa estävän

Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa (PeVL 80/2022 vp, kohta 34). Nyt tarkasteltavassa sääntelyssä on osin kyse juuri kansainvälisestä puolustusyhteystyöstä muiden maiden ja EU:n sekä Naton kanssa.

Nyt ehdotettavan sääntelyn tarkoitus on luoda yhtenäiset menettelyt sille, että sotilaallisia joukkoja ja tarvikkeita voitaisiin liikuttaa jäsenvaltiosta toiseen. Jäsenvaltioille jäisi päätäntävalta siitä, päästääkö se vieraiden maiden joukkoja alueelleen. Vaikka asetuksella ei heikennettäisi jäsenvaltioiden toimivaltaa myöntää lupia rajat ylittäviin sotilasalan kuljetuksiin, siinä vahvistetaan menettelylliset ja oikeudelliset puitteet näiden lupien myöntämiselle. Siten kysymys on lähtökohtaisesti vain hallinnollisesta yhdenmukaistamisesta, mutta toki hallinto on mitä merkityksellisintä arvioitaessa erilaisten toimien juridista luonnetta.

Asetusehdotuksessa edellytetään myös, että jäsenvaltiot perustavat tai niillä on käytössä puitteet, jotka mahdollistavat infrastruktuurin, kaluston tai tarvikkeiden tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden, jotta voidaan varmistaa niiden sotilasalan kuljetusoperaatioiden keskeytymätön jatkuvuus ja tehokkuus sekä sallia pyynnöstä tällaisten tilapäisten hallintatoimenpiteiden käyttö muiden jäsenvaltioiden sotilasalan kuljetusten tukemiseen. Asetusehdotukseen sisältyy siten sääntelyä, joka voi muodostaa rajoituksia omistusoikeuteen. Tämän kaltaista sääntelyä sisältyy unionin oikeuteen muilla aloilla jonkin verran, eikä sitä voida pitää poikkeuksellisena muuten kuin siltä osin, että se nyt tarkasteltavan ehdotuksen kohdalla liittyy sotilaalliseen toimintaan.

Kansainväliset ja EU-velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimivallan siirron merkittävyyttä myös EU-säännösehdotuksen tosiasiallisten vaikutusten kannalta (ks. HE 60/2010 vp, s. 45/II; PeVL 14/2021 vp). Ehdotettavaan sääntelyyn sisältyy velvoitteita, joita ei nähdäkseni voida pitää unionissa aivan tavanomaisina, vaikka sotilaallinen yhteistyö onkin lisääntymään päin. Toisaalta arvioin, asetusehdotuksen yksityiskohdat huomioon ottaen, että velvoitteet vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen melko vähän.

Asetusehdotuksessa on oleellisin osin kyse samanlaisesta, joskin suppeammasta, määräysvallan siirrosta kuin Suomen liittyessä Natoon. Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin, että Nato-sopimuksen hyväksyminen tai voimaansaattaminen ei merkitse sellaista täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin perusteella edellyttäisi kahden kolmasosan määräenemmistöä eduskunnassa (PeVL 80/2022 vp, kohta 43). Ottamatta kantaa siihen, kuinka onnistunut valiokunnan tuolloinen arvio oli, katson, ettei myöskään tarkasteltava asetusehdotus ainakaan valiokunnan käytännön johdonmukaisuuden nimissä merkitse sellaista täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa.

Yhteenveto

Komission ehdottamat toimivaltaperusteet venyttävät perussopimusten tulkintaa tavalla, joka ei ole aivan ennenkuulumaton, mutta jota voidaan kritisoida.

En pidä ehdotettua sääntelyä sellaisena, että se olisi ristiriidassa perustuslain 1 §:ssä säädetyn täysivaltaisuuden kanssa.

Helsingissä 6.3.2026
Susanna Lindroos-Hovinheimo