HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 10.3.2026

Asia: 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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 13.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 1/2026 vp. Kirjelmä koskee nk sotilaallisen liikkuvuuden pakettia, joka sisältää komission sotilaallisen liikkuvuuden tiedonannon (JOIN(2025) 846 sekä komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja toimenpidekehyksen perustamiseksi (COM(2025) 847 final). Perustuslakivaliokunta pyytää tarkastelemaan kirjelmää ennen muuta ehdotuksen oikeusperustan ja täysivaltaisuuden kannalta.

Sotilaallisen liikkuvuuden paketti pyrkii asetusehdotuksen kautta poistamaan sotilaallisen liikkuvuuden esteitä. Tavoitteena on ”sotilaallinen Schengen-alue.” Tiedonannossa komissio korostaa, että

> *EU:ssa on edelleen merkittäviä esteitä tehokkaalle sotilaalliselle liikkuvuudelle. Kansalliset säännöt ovat usein hajanaisia, poikkeavat toisistaan eikä niitä ole yhdenmukaistettu – näin on myös silloin, kun siviilialan toimijoita käytetään sotilasalan kuljetuspalveluihin – eivätkä ne sovellu nykyiseen turvallisuustilanteeseen. Sotilasalan kuljetuksia on koordinoitava paremmin ja nopeutettava näiden ongelmien ratkaisemiseksi.[…] EU:n kompastuskivenä ovat edelleen hajanaiset lähestymistavat, jotka heikentävät sen kykyä siirtää sotilasalan tarvikkeita ja henkilöstöä eri puolille Eurooppaa. Hajanaiset ja yhteensopimattomat kansalliset säännökset ja menettelyt*

sekä byrokraattiset esteet aiheuttavat tällä hetkellä vakavia pullonkauloja ja viivästyksiä. Rajat ylittävillä sotilasalan kuljetuksilla on edelleen omat rajoitteensa erityisesti sen vuoksi, että EU:n sääntöjä ei sovelleta sotilasalan kuljetuksiin tai niitä ei sovelleta johdonmukaisesti, kansalliset säännökset poikkeavat toisistaan eikä sotilasalan kuljetuksia aseteta riittävästi etusijalle.

Oikeudellista arviointia tiedonantoon ei sisälly. Sen kannalta keskeisempi on komission asetusehdotus, ja keskityn lausunnossani sen arvioimiseen.

Oikeudellisten kysymysten osalta valtioneuvoston kirjelmä on sangen puutteellinen. Valtioneuvosto tuo esiin, että ehdotuksen 4–6 ja 20 artikloissa on kyse Suomessa aluevalvontalain (755/2000) mukaisista vieraan valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevista lupamenettelyistä. Se ilmoittaa selvittävänsä myöhemmin, onko unionilla toimivaltaa säätää sotilaallisten kuljetusten yhdenmukaisista lupamenettelyistä ja esittää, että ehdotuksen perustuslainmukaisuutta tulisi arvioida vielä tarkemmin ainakin Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n sekä omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n kannalta. Perustuslain kannalta keskeisiä ovat ainakin 4-6 ja 20 artikloiden mukaiset lupamenettelyt, 21 artiklan mukainen etuoikeutettu pääsy ja 38 artiklan mukainen väliaikaisen hallinnan tai käyttöoikeuden perustaminen. Lisäksi selvittämättä on ehdotuksen kuuluminen Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Valtioneuvosto tuo esiin, että Ahvenanmaa on valtiosopimuksen nojalla demilitarisoitu alue, jota ei ole mahdollista käyttää sotilaallisen liikkuvuuden tarkoituksiin. Kokonaisuutena valtioneuvosto tukee ehdotusta ja pitää tärkeänä, että EU:ssa edistetään toimia, joilla mahdollistetaan ja nopeutetaan sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta Euroopan unionin sekä Naton alueella erityisesti kriisitilanteissa.

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Asetusehdotuksen oikeusperusta ja unionin toimivalta

Asetusehdotus keskittyy sotilaallisen liikkuvuuden parantamiseen. Komission mukaan

Sotilaallinen liikkuvuus merkitsee jäsenvaltioiden asevoimien kykyä siirtää nopeasti joukkoja ja tarvikkeita unionissa ja sen ulkorajojen yli sotilaallisiin tarkoituksiin. Se on keskeinen mahdollistava tekijä Euroopan turvallisuuden ja pelotteen kannalta ja tukee unionin varautumista ja valmiutta. Sotilaallinen liikkuvuus on elintärkeää Euroopan turvallisuudelle ja puolustukselle sekä kyvylle reagoida luonnon ja ihmisen aiheuttamiin häiriöihin. EU:n jäsenvaltioiden joukkojen on pystyttävä kuljettamaan sotilasalan tarvikkeita, tavaroita ja henkilöstöä unionissa ja sen ulkorajojen yli samalla, kun minimoidaan ja lievennetään tällaisten kuljetusten vaikutusta siviilikuljetuksiin, ja reagoimaan nopeasti ja riittävässä laajuudessa kriiseihin, joita puhkeaa EU:n ulkorajoilla ja kauempana. Lisäksi Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäys osoittaa päivittäin, miten tärkeää sotilaallisen avun ja sotilasalan toimitusten mahdollisimman nopea ja vaivaton siirtäminen on.

Asetusehdotuksen pääasialliset tavoitteet liittyvät sotilasalan kuljetuksiin unionissa ja sen rajojen yli ‘samalla kun minimoidaan ja lievennetään tällaisten kuljetusten vaikutuksia siviilikuljetuksiin’. Asetuksessa säädetään erityisesti ‘yhtenäisestä kehyksestä rajat ylittävien sotilasalan kuljetusten lupamenettelyille ja toimenpiteille’, ‘tehokkaista, koordinoiduista ja

vaikuttavista toimenpiteistä sotilasalan kuljetusten helpottamiseksi tilapäisissä, poikkeuksellisissa ja kiireellisissä tilanteissa'; 'säännöistä, joilla kaksikäyttöisestä liikenneinfrastruktuurista tehdään kaksikäyttötarkoituksiin soveltuvaa ja joilla suojellaan strategista kaksikäyttöinfrastruktuuria ja parannetaan sen häiriönsietokykyä kaikkien vaarojen ja uhkien edessä'; sekä 'toimenpiteistä unionin ja jäsenvaltioiden kuljetus- ja logistiikkasuorituskykyjen jakamiseksi ja yhdistämiseksi sekä sotilasalan kuljetusten nykyisten kuljetussuorituskykyjen näkyvyyden lisäämiseksi'.

Komission toimivalta-arviointi nojautuu ajatukselle 'kaksikäyttöisestä liikenneinfrastruktuurista ja kaksikäyttölaitteista sotilasalan kuljetusoperaatioidensa suorittamisessa. Tunnustamalla tämä kaksikäyttöulottuvuus voidaan toimia yhteisen liikennepolitiikan puitteissa ja kehittää sitä siten, että se tukee sotilasalan kuljetusten erityistarpeita'. Sen mukaan sotilasalan kuljetuksia koskevat säännöt tulee sisällyttää yhteiseen liikennepolitiikaan. Ehdotukseen sisältyy myös tulleja koskevaa sääntelyä. Koska ehdotus sisältää maantie-, rautatie- ja sisävesiliikenteeseen sekä lento- ja meriliikenteeseen sovellettavia toimenpiteitä, se perustuu SEUT 91 artiklaan ja 100 artiklan 2 kohtaan. Säädökset annetaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jossa neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä, ja Euroopan parlamentti osallistuu menettelyyn toisena lainsäätäjänä.

Ehdotukseen sisältyy myös huomattava määrä delegointeja komissiolle (ehdotuksen 8 ja 14 artikla). Valtioneuvoston kantaan ei sisälly erityistä delegointeihin liittyvää arviota.

Komission mukaan 'sotilaallisella liikkuvuudella EU:ssa tarkoitetaan jäsenvaltioiden asevoimien kykyä lähettää nopeasti liikkeelle joukkoja ja tarvikkeita unionissa ja sen ulkorajojen yli sotilaallisiin tarkoituksiin. Koska sotilaallinen liikkuvuus on luonnostaan ylikansallista, rajat ylittävään liikkuvuuteen liittyvät hankaluudet vaikuttavat siihen merkittävästi', ja ehdotus on siksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komissio tunnustaa, että ehdotus on 'uusi toimintapoliittinen aloite. Sotilasalan henkilöstön ja tavaroiden rajat ylittävistä sotilasalan kuljetuksista ei ole vielä annettu lainsäädäntöä EU:n tasolla'. Ja koska komission mukaan asialla on kiire, 'ehdotus esitetään poikkeuksellisesti ilman siihen liittyvää vaikutustenarviointia'. Tämä kuvastaa komissiossa viimeisen vuosikymmenen aikana yleistynyttä tapaa, jossa myös tulevaisuuteen suuntautuva sääntely määritellään akuutiksi kriisitoimeksi, jolloin kiireellä voidaan perustella paitsi kriisivaltuuksien käyttöä, myös normaalien vaikutusarviointien ja osallistavan demokratian menettelyjen sivuuttamista.[1]

Vaikka ehdotukseen sisältyy viittauksia siviilikuljetuksiin ja kaksoisäyttötarkoituksiin, ei ole epäselvää, että ehdotuksen pääasialliset tavoitteet ovat puolustus- ja turvallisuuspoliittisia.

Määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sisältyvät EU-sopimuksen 2 lukuun. SEU 42 artiklan mukaan 'Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa'. Unionin toimivalta on sinänsä laajaa, sillä

[1] Kts tästä Euroopan oikeusasiamies, 'Suositus siitä, miten Euroopan komissio noudattaa paremman sääntelyn sääntöjä ja muita menettelyvaatimuksia valmistellessaan kiireellisinä pitämiään lainsäädäntöehdotuksia (983/2025/MAS – koontiasia, 2031/2024/VB – muuttoliikeasia ja 1379/2024/MIK – YMP-asia)'.

.

> *Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käsittää unionin asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan. Se johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää.*[2]

Artiklaan sisältyy myös määräykset siitä, ettei unionin politiikka 'vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen'. SEU 31 artiklaan sisältyy myös määräykset turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päätöksentekosäännöistä ja suhteesta muihin unionin politiikkoihin. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto tekevät tässä luvussa tarkoitetut päätökset pääsääntöisesti **yksimielisesti**, eikä määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen ole mahdollista asioissa 'joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.' Merkityksellinen nyt käsiteltävän ehdotuksen kannalta on myös se, että '**lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida antaa'**.

Lisäksi SEU 40 artiklassa määrätään, ettei ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen 'vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3–6 artiklassa tarkoitetun unionin toimivallan käyttämiseksi' eikä näiden politiikkojen toteuttaminen 'vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten niiden toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään tämän luvun mukaisen unionin toimivallan käyttämiseksi'. Unionin tuomioistuimella on toimivalta valvoa määräysten välisen suhteen toteutumista. Kun toimielinten toimivaltudet ovat YUTP-aloilla merkittävästi erilaisia kuin muilla unionipolitiikan aloilla, tuomioistuin on korostanut, että toimielinten on 'otettava huomioon ne erityisominaisuudet, joita perussopimuksissa määrätään kunkin unionin toimialan osalta, erityisesti siltä osin kuin kyse on toimielinten toimivallasta'.[3] Myös SEU 40 artiklan tulkinnan kohdalla tuomioistuin on korostanut oikeusvarmuutta:

> *Kun tässä tulkinnassa ankkuroidaan menettelyllinen oikeusperusta toimen aineelliseen oikeusperustaan, siinä mahdollistetaan sovellettavan menettelyn määrittäminen objektiivisten seikkojen perusteella, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena […]Lisäksi myöskään asiayhteyden, johon kyseessä oleva määräys kuuluu, nojalla ei voida oikeuttaa erilaista tulkintaa.*[4]

Komission ehdotuksessa tai valtioneuvoston kirjelmässä ei ole käsitelty turvallisuus- ja puolustuspolitiikan määräysten soveltumista tai vaikutusta nyt tehdyn ehdotuksen oikeusperusta-arviointiin. Merkittävinä eroina puolustuspolitiikan ja liikennepolitiikan toimivaltamääräysten kohdalla ovat menettelylliset erot liittyen neuvoston päätöksentekosääntöihin ja Euroopan parlamentin rooliin, myös mahdollisuus lainsäädäntöinstrumenttien käyttöön. Liikennepolitiikkaa koskevissa perussopimusten määräyksissä ei myöskään ole huomioitu joidenkin jäsenvaltioiden puolustuspoliittisia ratkaisuja. Ehdotettu säädös soveltuisi lähtökohtaisesti samanlaisena koko EU:n alueella, eikä siinä esitetä erityisiä poikkeuksia millekään jäsenvaltioille (esimerkiksi Itävalta tai Suomen osalta Ahvenanmaa).

---

[2] Kts tästä myös Päivi Leino-Sandberg & Hanna Ojanen (2022). Time for Military Integration in the EU? Verfassungsblog; https://verfassungsblog.de/time-for-military-integration-in-the-eu/ ja Leino-Sandberg, P. (2022). När ett väpnat angrepp blir verklighet i Europa - kriget i Ukraina och EU:s försvarspolitik. Europarättslig tidskrift, 2022(2), 169-171.

[3] Asia C-658/11,*Parlamentti v. neuvosto*, 53 kohta.

[4] Asia C-658/11,*Parlamentti v. neuvosto*, 60-61 kohta.

Viime vuosina puolustuspolitiikkaan vaikuttavia toimia on annettu myös muiden oikeusperustamääräysten nojalla. Komission näkemyksen mukaan esimerkiksi koheesiopolitiikkaan voi tänään kuulua mittavasti puolustuspolitiikan rahoittamiseen liittyviä näkökohtia.[5] Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan myös kriittisten toimijoiden häiriönsietokykä koskevaan ns. CER-direktiiviin 2022/2557, jonka kanssa valtioneuvosto pitää ehdotusta osin päällekkäisenä. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevaa oikeuskäytäntöä on kuitenkin tuomioistuimesta niukasti.

Valiokunta on vakiintuneesti korostanut, ettei oikeusperustan arviointi lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (ks. esim. PeVL 47/2022 vp, kappale 15). Valiokunta korostaa sitä, että unionilainsäädäntöä tulee kehittää perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp ja PeVL 31/2022 vp, kappaleet 8—9). Valiokunta on EMU:n kehittämistä koskevan lausuntokäytäntönsä yhteydessä kiinnittänyt huomiota unionin perussopimusten keskeisyyteen ja korostaa sitä, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. PeVL 12/2018 vp, s. 3, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään viite on muuttunut yleisempään muotoon, ja siinä viitataan ‘uusien menettelyjen’ kehittämiseen (PeVL 7/2026 vp). Kyseessä lienee virhe, sillä johdetun oikeuden säännöksiin sisältyy lähes määritelmällisesti ”uusia menettelyjä ja elementtejä joita ei olisi hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen aikana”. Täten sanan”merkittävä” katoamisella on selkeä oikeudellinen merkitys.

EU:n lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuus on unionin oikeuden mukaan ensisijaisesti EU-oikeudellinen kysymys, jonka viime kädessä ratkaisee auktoritatiivisesti ja ainoana tulkitsijana Euroopan unionin tuomioistuin. Oikeusperustan arvioiminen on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kuitenkin osaltaan edellytys EU-säädösehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös vaadittu valtioneuvostolta vakavan huomion kiinnittämistä ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen (PeVL 13/2018 vp, s. 9 ja PeVL 23/2018 vp, s. 4). Euroopan unionin tuomioistuimen oikeusvaltiollinen kontrolli on korostetun jälkikäteistä, eikä unionin oikeudessa ole useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöjen tavoin kovinkaan kehittynyttä ennakollista perustamissopimusten mukaisuuden normikontrollia (PeVL 16/2020 vp).

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö.[6] Oikeuskäytännön mukaan toimen oikeusperusta määäritetään toimen oman tarkoituksen ja sisällön perusteella eikä sellaisen oikeusperustan perusteella, jota on käytetty annettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä.[7] Unionin oikeuden säännöstä tai määräystä tulkittaessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto ja sillä tavoitellut päämäärät myös sen asiayhteys sekä unionin oikeuden säännösten ja määräysten muodostama

[5] Kts tästä komission tuore tiedonanto ‘A modernised Cohesion policy: The mid-term review’, COM(2025) 163 final.
[6] C-620/18, *Unkari v. parlamentti ja neuvosto,* EU:C:2020:1001, 38 kohta.
[7] C-48/14, *parlamentti v. neuvosto,* EU:C:2015:91, 30 kohta.

kokonaisuus.[8] Jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on useita tarkoituksia tai että siinä on useita tekijöitä, ja jos yksi näistä tarkoituksista tai tekijöistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi muiden ollessa ainoastaan liitännäisiä tai ulottuvuudeltaan äärimmäisen suppeita, toimen antamiseen käytettävä oikeusperusta on määritettävä toimen pääasiallisen tarkoituksen tai tekijän perusteella. Toimella on ainoastaan poikkeuksellisesti oltava samalla useampia oikeusperustoja, nimittäin silloin, kun toimella on samanaikaisesti useampi tarkoitus tai siinä on useita tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen.[9] Kahden oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään.[10]

Nyt käsiteltävän ehdotuksen kohdalla sen pääasialliset tavoitteet liittyvät sangen yksiselitteisesti puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaan, ja komission esittämät tavoitteet siviililiikenteen ja yhteiskäyttöisyyden turvaamisesta ovat toissijaisia. Ehdotusta ei kuitenkaan sellaisenaan olisi mahdollista toteuttaa puolustuspolitiikan toimena jo siksi, että tällä politiikanalalla ei ole mahdollista toteuttaa lainsäädännön harmonisoimista, kuten yhteisen lupamenettelyn luomista. Vaikka EU:lla on pitkälle menevää toimivaltaa siirtyä jopa yhteiseen puolustuspolitiikaan, tämä siirtymä edellyttäisi Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä. Oikeusperustojen yhdistäminen ei myöskään ole menettelyllisistä ja säädösteknisistä syistä mahdollista.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen muita artikloja ei voida käyttää oikeudellisena perustana sen seikan kiertämiseksi, että kyseistä nimenomaista politiikanalaa koskevissa määräyksissä on nimenomaisesti suljettu pois mahdollisuus yhdenmukaistamiseen.[11] Vastaavaa tilannetta on käsitelty myös EU-tuomioistuimen tuoreessa minimipalkkoja koskeneessa Tanskan kanteessa, jossa tuomioistuin korosti, ettei ‘SEUT 153 artiklan 1–4 kohdan määräyksiä ei siten voida käyttää oikeusperustana unionin toimivallan kyseisen artiklan 5 kohdassa määrätyn nimenomaisen poissulkemisen kiertämiseksi.’[12]

Käytännössä komission ehdotuksessa kyse on siitä, että puolustuspolitiikalle EU-sopimuksissa määritetyt nimenomaiset menettelytavat on todettu – syystä tai toisesta – vanhentuneiksi tai epätarkoituksenmukaiseksi, ja komissio hakee tästä syystä etenemisreittejä muiden politiikanalojen toimivaltaperusteita hyödyntäen. Malli on viime vuosina yleistynyt, koska perussopimusmuutoksia ei erityisesti äärioikeiston noususta johtuen pidetä mahdollisina.

Täysivaltaisuus

Valtioneuvoston kirjelmässä kysymystä täysivaltaisuudesta ei ole arvioitu. Kun komission ehdotus määritellään liikennepoliittiseksi toimeksi, sen sisällön ei katsota olevan

[8] C-621/18, *Wightman ym*., EU:C:2018:999, 47 kohta
[9] C-130/10, *parlamentti v. neuvosto,* EU:C:2012:472, 43 ja 44 kohta
[10] *Lausunto 1/15* (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 78 kohta.
[11] Asia C-376/98, *Saksa v. parlamentti ja neuvosto,* 79 kohta.
[12] C-19/23, *Tanska v parlamentti ja neuvosto,* ECLI:EU:C:2025:865; kts myös julkisasiamies Emilion lausunto, 133 kohta.

ongelmallinen täysivaltaisuuden kannalta. Jos unionin lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä eikä täten myöskään täysivaltaisuuden rajoituksesta (PeVL 13/2018 vp).

Jos EU-säädökselle ehdotettua oikeusperustaa ei kuitenkaan voida pitää oikeudellisesti riittävänä, ehdotuksen perustuslaillisen arvioinnin kysymyksenasettelu muuttuu (esim. PeVL 12/2018 vp). Tällöin voivat tulla arvioitaviksi ylipäänsä valtioneuvoston päätöksentekomahdollisuudet EU-asiassa ja mahdollisesti myös perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimivallan siirron merkittävyys Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Soveltamalla analogisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 18/2014 vp esitettyä periaatetta, jonka mukaan unionin säädös menettää oikeusvaikutuksensa, jos se kumotaan pätemättömänä, voidaan toisaalta todeta, että unionin toimiessa toimivaltansa ulkopuolella ei unionin oikeudella ole päteviä oikeusvaikutuksia eikä se siten voi siltä osin myöskään rajoittaa jäsenvaltion täysivaltaisuutta (PeVL 16/2020 vp).

Perustuslain täysivaltaisuussääntely ei perustuslakivaliokunnan arviossa ole kuitenkaan käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa sellaisia perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia (PeVL 3/2016 vp). Suomen kantaa ehdotettavaan unionilainsäädäntöön muodostettaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä siten edelleen ollut asianmukaista ottaa huomioon myös perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntely. **Vieraan valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevista lupamenettelyistä säädettäessä kyse on perinteisesti valtion täysvaltaisuuteen liittyvistä kysymyksistä.**

Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I)). 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). **Aiemmassa tulkintakäytännössä ei ole myöskään arvioitu sitä, tuleeko toisen EU-jäsenvaltion tai NATO-valtion joukkoja arvioida yleisesti ‘vieraan valtion’ asevoimina.**

Täysvaltaisuuskysymyksiä annettaessa johdetun oikeuden sääntelyä on käsitelty valiokunnan lausunnossa PeVL 3/2016 vp, joka koskee komission ehdotusta Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä, jossa kysymys oli ensisijaisesti EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleen kehittämisestä. Valiokunta korosti tällöin, että huolimatta ylikansallisten piirteiden selvästä lisääntymisestä on valiokunnan mielestä selvää, että Euroopan unionin perussopimuksessa annetun toimivallan puitteissa toimittaessa ehdotettu sääntely ei ole perustuslain täysvaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallista. Erona nyt käsiteltävään asiaan on kuitenkin se, että ulkorajojen valvontaan liittyy perussopimuksessa annettu nimenomainen toimivalta, jonka Suomi on hyväksynyt. Siksi lausunnossa käsitelty tilanne eroaa nyt esillä olevasta tilanteesta ratkaisevasti.

SEU 4(2) artiklan tulkinta

SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni ‘kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla’.

Valtioneuvoston kirjelmässä korostetaan, että perustettavan lupamenettelyn osalta ehdotus ei velvoita jäsenvaltioita hyväksymään lupia, vaan niiden myöntäminen jäisi jokaisen omaan harkintaan, mutta lupia voitaisiin peruuttaa tai muuttaa vain asetuksessa määriteltyjen edellytysten vallitessa. Asetus mahdollistaisi myös pysyvät luvat sotilaallisille kuljetuksille, ja ne voitaisiin jäädyttää tai kumota vain vakavista force majeure, yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvästä syystä.

Kyseiset määräykset eivät varsinaisesti liity unionin toimivallan laajuuteen vaan sen käyttöön, ja erityisesti SEU 4 artiklan 2 kohdan tulkintaan.[13] Kyseisen määräyksen vaikutusta ei ole nimenomaisesti käsitelty komission ehdotuksessa eikä valtioneuvoston kirjelmässä.

Käytännössä kansallista turvallisuutta koskevat näkökohdat huomioidaan EU-oikeudessa niin, että EU-lainsäätäjä luo liikkumavaraa hyväksymällä EU-lainsäädäntöön poikkeuksia, jotka mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioimisen perustelluissa tapauksissa. Turvallisuutta koskevia määräyksiä sovelletaan EU-oikeudessa huomattavan kapeasti.[14] EU-tuomioistuin on korostanut oikeuskäytännössään, että jos jäsenvaltio pyrkii nojautumaan näihin lausekkeisiin, sen tulee kyetä perustelemaan, että sen toiminta on huolellisesti rajattu ja on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden keskeisten etujen turvaamiseksi.[15] Kysymystä on käsitelty myös Suomea vastaan vuonna 2005 nostetussa rikkomuskanteessa, jossa Suomi esitti, että jäsenvaltiolla olisi näiden määräysten nojalla ”laaja harkintavalta sellaisten toimenpiteiden osalta, joita ne toteuttavat turvatakseen keskeisiä turvallisuusetujaan” ja että artiklan ”soveltamisala on yleinen eikä se rajoitu perustamissopimuksen tiettyihin määräyksiin”. EU-tuomioistuin torjui nämä näkemykset sangen yksiselitteisesti ja muistutti, että

> *Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan yhteisön oikeuden soveltamisen ulkopuolelle […] ei voida päätellä, että perustamissopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet.*[16]

Vaikka EU-lainsäädäntö sisältää määräyksiä, jotka lisäävät jäsenvaltion liikkumavaraa sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä, tämä tapahtuu kuitenkin EU-oikeuden asettamassa viitekehyksessä ja EU-lainsäädännössä määriteltyjen reunaehtojen puitteissa. Tuoreissa

[13] Arvioin tätä laajemmin kirjoituksessa Päivi Leino-Sandberg, ‘The non-integrable core area of national security? On the function and scope of Art. 4 (2) 3rd sentence TEU’, teoksessa *European Security – Responsibility of Member States in the European Security Union* (Nomos – Hart Publishing 2024)
[14] Kts myös COM(2006) 779 final, Interpretative communication on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement .
[15] Asia C-414/97 *komissio v Espanja*, 22 kohta; C-337/05 *komissio v Italia*, EU:C:2008:203.
[16] Asia C-284/05 *Komissio v Suomi.*

ratkaisuissaan EU-tuomioistuin on korostanut, ettei kansallinen turvallisuus ole carte blanche,[17] ja että jäsenvaltion on siihen vedotessaan kyettävä osoittamaan, että keskeisten valtion tehtävien, kuten kansallisen turvallisuuden takaamisen, tosiasiallinen suojaaminen voitiin varmistaa vain poikkeamalla EU-lainsäädännöstä. Poikkeamismahdollisuutta ei ole, jos unionin lainsäätäjä on ottanut asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioille yleiseen turvallisuuteen kuuluvat velvollisuudet.[18] Täten **kysymys SEU 4(2) artiklan soveltamisesta on toissijainen suhteessa kysymykseen siitä, onko toimenpiteelle esitetty oikeusperusta oikea ja riittävä. Jos unionin toimivalta todetaan riittäväksi, toissijaisesti arvioidaan sitä, onko annettavassa lainsäädännössä annettu jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa.**

Lopuksi

Lupamenettelyjen erot voivat olla tosiasiallinen este Suomenkin kannalta tärkeiden turvallisuuspoliittisten tavoitteiden edistämisessä. Vaikka puolustuspolitiikkaa pääasiassa toteutetaan nyt NATO:n rakenteissa, NATO ei harmonisoi kansallista lainsäädäntöä eikä anna tarjoa rahoitusta tarvittaville uudistuksille. Valtioneuvoston kirjeessä tuodaan toistuvasti esiin mahdollisuus saada rahoitusta esimerkiksi raideuudistuksille unionin tulevasta rahoituskehyksestä. Nyt neuvoteltavalla asetuksella ei kuitenkaan ole suoranaista vaikutusta myöhempään rahoitukseen ja siitä neuvotellaan erikseen.

Oikeudellisesti arvioituna ei ole epäselvää, että nyt tehdyn ehdotuksen oikeusperusta on riitämätön, mutta toisaalta sille ei tällä hetkellä ole parempaa oikeusperustaa perussopimuksissa löydettävissä, huomioiden myös puolustuspolitiikassa sovellettavan kiellon lainsäädännön antamiseen.

Vaikka Suomi periaatteessa kannattaisi sotilaallisen liikkuvuuden edistämistä, **ehdotuksen kohdalla olisi tärkeä miettiä kerrannaisvaikutuksia**. EU:ssa perussopimusten venyttäminen harvoin jää kertaluonteiseksi ja merkitsisi vakiintuessaan **päätöksenteon muuttumista puolustus- ja turvallisuuspolitiikan sektorilla yksimielisyydestä määräenemmistöksi, Euroopan parlamentin kasvavaa roolia neuvotteluissa sekä komission kasvavaa asemaa kehikon täytäntöönpanossa ja valvonnassa**. Myös liittoutumattomien maiden ja Ahvenan kansainvälisoikeudellisen aseman huomioiminen vaikeutuu. Asetusehdotuksen keskeinen sisältö sisältyy asevoimien liikkuvuuteen, ja siksi sillä on **keskeisiä vaikutuksia valtion täysvaltaisuuteen perinteisesti liittyvissä kysymyksissä**. Tämä on myös se syy, miksi perussopimuksiin on rakennettu selkeitä rajoja, joiden avulla varmistetaan kunkin jäsenvaltion mahdollisuus veto-oikeuden käyttöön. Tällaisen menettelyn varjopuolena toki on se, että kukin heistä kykenee päätöksen estämään. Nämä ovat kuitenkin perussopimuksiin sisältyviä nimenomaisia ratkaisuja, joita ei ole uskottavaa kiertää pelkän valikoivan tulkinnan nojalla.

Ehdotuksen periaatteellisen merkityksen huomioiden valtioneuvoston olisi perusteltua edistää neuvoston oikeuspalvelun lausunnon saamista, vaikka se viime vuosina harvoin on nähnyt esteitä laajalle unionin toimivallan tulkinnalle. Neuvoston julkisen asiakirjarekisterin mukaan lausuntoa ei ainakaan toistaiseksi ole olemassa.

[17] Yhdistetyt asiat C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, *komissio v Puola, Unkari ja Tsekin tasavalta.*
[18] C-808/18 *komissio v Unkari,* 262-263 kohta.