HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 7.3.2026

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; Jatkokirjelmä UJ 4/2026 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 13.5.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston jatkokirjelmästä UJ 4/2026 vp. Valiokunta on lausunut asiasta aikaisemmin lausunnossaan PeVL 13/2026 vp, jossa se kiinnitti huomiota valtioneuvoston kirjelmän oikeudellisen arvioinnin puutteellisuuteen. Se edellytti, että valtioneuvosto täydentää arviotaan ja antaa 'jatkokirjelmässä asianmukai[s]en arvio[n] asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä arvio[n] esityksen oikeusperustasta ja suhteesta Ahvenanmaan maakunnan asemaa koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmän ja valiokunnan saaman selvityksen perusteella on kyseenalaista, olisiko sääntelyehdotus Suomen kannalta hyväksyttävissä nyt ehdotetussa muodossa'. Oikeusperustan osalta valiokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota oikeusperustan epäselvyyteen ja piti 'saamansa selvityksen perusteella oikeusperustaa kyseenalaisena. Valtioneuvoston tulee varmistua ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta ja tehdä arviosta selkoa eduskunnalle, jotta eduskunta voi muodostaa neuvottelujen edetessä kantansa ehdotukseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston tulee myös edistää neuvoston oikeuspalvelun lausunnon hankkimista'. Täysivaltaisuuden osalta valiokunta korsti, että toisen valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevia lupamenettelyitä koskevalla sääntelyllä on ollut merkitystä valtion täysivaltaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 21/2000 vp, s. 3/II ja PeVL 28/2024 vp, kappale 15 ja siinä mainitut lausunnot). Oli ongelmallista, ettei valtioneuvoston kirjemään sisältynyt arviota Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n sekä omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että esimerkiksi 4—6 artiklan velvoitteet ja 20 artiklan mukainen menettely vaikuttavat täysivaltaisuuden

kannalta luonteeltaan jossain määrin erilaisilta, mikä oli syytä ottaa huomioon valtioneuvoston jatkoarvioinnissa.

Valtioneuvosto on nyt toimittanut jatkokirjelmän. Se katsoo, että puheenjohtajan kompromissiehdotus on mahdollista hyväksyä liikenteen ja tarvittavilta osin Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla. Kirjelmää sävyttää selkeä pyrkimys (jo tehdyn ja vasta ennakoidun) kompromissiehdotuksen hyväksymiseen. Tämä heikentää useissa kohti esitetyn oikeudellisen arvioinnin objektiivisuutta ja uskottavuutta. EU-oikeudellisen argumentoinnin kohdalla kirjelmä näyttää lähes komission oikeuspalvelussa kirjoitetulta: tärkeintä on perustella, miksi ehdotus voidaan toteuttaa suunnitellulla tavalla.

Tältä osin tulee kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston kanta on vahvasti ennakollinen. Sen käytössä jatkokirjelmää laadittaessa ei ole vielä ollut puheenjohtajan kompromissiehdotusta kaikista asetuksen osista, ja erityisesti täysvaltaisuusarvioinnin kannalta keskeimmät kompromissiehdotukset puuttuvat kokonaan. Lisäksi neuvotteluissa muodostetaan vasta neuvoston kantaa. Kun asetuksesta päätetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, edessä ovat vielä neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa. Arvioinnissa käytössäni ollut myös kaksi puheenjohtajan LIMITE-asiakirjaa, joita ei ole vielä julkisesti saatavissa neuvoston asiakirjarekisterin kautta. Ne sisältävät puheenjohtajan kompromissiehdotukset luvuista I-III sekä luvuista IV-VII. Kyseessä olevat asiakirjat liittyvät lainsäädäntömenettelyyn, ja niiden tulisi olla julkisesti EU:ssa käytettävissä. Koska asiakirjat eivät ole EU:ssa julkisia, en referoi niitä lausunnossa tarkemmin.

Olen kuvannut asiaan liittyvää perussopimussääntelyä ja valiokunnan oikeusperustakysymyksiä koskevaa tulkintakäytäntöä aiemmassa lausunnossani, ja viittaan näiden osalta siinä todettuun. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Ehdotuksen oikeusperusta ja unionin toimivalta

Valtioneuvosto kertoo nostaneensa työryhmässä aktiivisesti esiin etenkin ehdotuksen 4–6 ja 20 artikloihin liittyviä unionin toimivaltaa koskevia huolenaiheita ja katsoo puhenjohtajan huomioineen näitä huolia kompromissiehdotuksessaan. Arviossaan valtioneuvosto korostaa nyt unionin lainsäätäjän laajaa harkintavaltaa unionin kaikkia muitakin politiikkatavoitteita edistävien ”aiheellisten säädösten” antamiseen. Se huomauttaa kuitenkin, että sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotus on uusi toimintapoliittinen aloite. Valtioneuvosto kovaa ehdotukseen tehtyjä muutoksia ja arvioi että muutosten jälkeen kompromissiehdotuksen voidaan katsoa kuuluvan ensisijaisesti liikenteen alaan. Sen painopiste on siirtynyt puolustuspolitiikasta ja maahantulon sääntelystä liikenteen sääntelyyn. 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 aktivoinninkin aikana.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden toimivalta kansallisen turvallisuuden alalla on huomioitu kompromissiehdotuksen kohdetta ja soveltamisalaa koskevassa 1 artiklassa. SEU 4 artiklan 2 kohdan kannalta keskeisiä ovat etenkin asetusehdotuksen yhtenäisiä lupamenettelyjä koskevat säännökset, joilla on yhteys jäsenvaltioiden aluevalvontaan. Valtioneuvoston

näkemyksen mukaan ratkaisevaa on, että vieraan valtion asevoimien maahantuloa koskeva päätöksenteko ja siihen liittyvä kansallinen lupaharkinta kuuluu SEU 4 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, 'eikä ole unionin toimivallassa etenkään liikenteen oikeusperustojen nojalla'. 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.

Valtioneuvoston arvioinnissa sekaisin menee kysymys oikeusperustan määrittämisestä ja SEU 4(2) artiklan merkityksestä. SEU 4(2) artikla tulee sovellettavaksi ainoastaan, jos unioni on toimivaltainen säätämään asiasta, niissä puitteissa ja niillä mahdollisilla rajoituksilla jotka valittavassa oikeusperustassa asetetaan. SEU 4(2) artikla ei laajenna unionin toimivaltaa säätää asioista, joissa se ei muuten olisi toimivaltainen.

On vaikea nähdä, että komission ehdotus olisi neuvottelujen aikana muuttunut niin, että sen tavoitteet ja keinot eivät olisi ensisijaisesti puolustus- ja turvallisuuspoliittisia. Liikennepolitiikkaan kohdistuu sääntelyn johdosta vaikutuksia, mutta ne ovat luonteeltaan toissijaisia.

Ehdotuksen tehdyt muutokset ovat enemmän sen suuntaisia, joita säädökseen tulisi tehdä SEU 4(2) artiklasta johtuen, jos ehdotetulle toimelle olisi mahdollista valita oikeusperusta perussopimuksista. 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. 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. Jos toimivaltaa säädöksen antamiseen ei ole, SEU 4(2) artiklakaan ei tule sovellettavaksi.**

Tulkintaa esitetyn oikeusperustan riittämättömuudestä tukee myös valtioneuvoston huomio siitä, että sen 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.

Aikaisemmassa lausunnossani esitin, että ehdotus sijoittuu pääasiallisilta tavoitteiltaan ja sisällöltään yhteisen turvallisuuspolitiikan alaan. Tällöin **ehdotusta on mahdollista edistää EU:n puitteissa, mutta YUTP:n päätöksentekorakenteissa ja YUTP:n erityissäännöksissä määritellyillä instrumenteilla.**

Arvioidessaan ehdotettua oikeusperustaa valtioneuvosto esittää, että liikenteen oikeusperustojen nojalla toteutettavissa toimissa ei ole ainoastaan huomioitava YUTP-tavoitteita, vaan myös edistettävä niitä aina, kun se on mahdollista, ja korostaa, että unioni on viime aikoina antanut useita jäsenvaltioiden puolustusteollisuuden toimintaa edistäviä säädöksiä teollisuuspolitiikkaa ja sisämarkkinoita koskevien oikeusperustojen (SEUT 173 ja 114 artiklat) nojalla. Keskeisintä valtioneuvoston tulkinnassa on, ettei asetuksissa määritellä YUTP-tavoitteita eikä tehdä YUTP-valintoja. EUT-sopimuksen oikeusperustojen nojalla hyväksytyt puolustusalaan liittyvät toimet eivät saa vaikuttaa YUTP:n mukaisiin menettelyihin ja YUTP-toimivallan käyttöön. Tämä tarkoittaa valtioneuvoston mukaan 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. Valtioneuvosto ei kuitenkaan erittele, minkä YUTP:n puitteissa päätetyn linjauksen toteuttamisesta asiassa on kysymys. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan nämä kriteerit kuitenkin täyttyvät. Tältä osin on huomattava, että valtioneuvoston käytössä ei kirjelmää laadittaessa ole ollut puheenjohtajan ehdotuksia 25 ja 35 artikloissa tarkoitetuksi yhteisreserviksi, mutta siitä huolimatta se katsoo, että ‘liikennepolitiikkaa voidaan pitää sen pääasiallisena ja määräävänä tekijänä. Kompromissiehdotus olisi näin ollen mahdollista hyväksyä liikenteen ja Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustojen nojalla’. Neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa ehdotuksesta ei ole pyydetty, mutta valtioneuvoston mukaan kompromissiehdotus voidaan neuvoston oikeuspalvelun suullisessa arviossa hyväksyä.

Valtioneuvoston arviointia voidaan pitää jonkin verran tarkoitushakuisena ja puolittaisena, eikä siinä huomioida toimielinten hyvinkin erilaisia toimivaltuuksia eri politiikanaloilla. 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’.[1] Myös SEU 40 artiklan tulkinnan kohdalla tuomioistuin on korostanut oikeusvarmuutta. ‘Lisäksi myöskään asiayhteyden, johon kyseessä oleva määräys kuuluu, nojalla ei voida oikeuttaa erilaista tulkintaa’.[2] 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, kts alla).

Perustuslain täysivaltaisuussääntely

Koska valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus voitaisiin antaa liikenteen ja Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla, siinä sen mukaan ei olisi kysymys perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitetusta toimivallan siirrosta ja uudesta täysivaltaisuuden rajoituksesta. 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,

[1] Asia C-658/11, *Parlamentti v. neuvosto*, 53 kohta.
[2] Asia C-658/11, *Parlamentti v. neuvosto*, 60-61 kohta.

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. Unionin toimiessa toimivaltansa ulkopuolella ei unionin oikeudella ole päteviä oikeusvaikutuksia eikä se siten voi siltä osin myöskään rajoittaa jäsenvaltion täysivaltaisuutta (PeVL 16/2020 vp). Nyt käsittelyssä olevassa asiassa unionilla sinänsä olisi toimivaltaa, mutta perusteiltaan erilaisessa oikeudellisessa kehyksessä, joka huomioi tarkemmin myös jäsenvaltioiden täysvaltaisuuteen liittyvät kysymykset.

Perustuslain täysivaltaisuussääntely ei perustuslakivaliokunnan arviossa ole 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). Täysvaltaisuuskysymyksiä 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 selvää, että EU:n 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.

Valtioneuvosto katsoo, että nyt tarkasteltavana oleva asetusehdotus on perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyvä, minkä vuoksi perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntely tulee huomioida Suomen kannanmuodostuksessa. Se nimeää täysivaltaisuusarvioinnissa huomioon otettavia säännöksiä, joita ovat etenkin asetusehdotuksen sotilasalan kuljetusten yhtenäisiä lupamenettelyjä ja -sääntöjä koskevat säännökset, mutta katsoo kompromissiehdotuksen säännösten vaikuttavan tosiasiallisesti vain vähäisissä määrin jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

Asevoimien rauhanomainen läsnäolo toisen valtion alueella perustuu kansainvälisen oikeuden valtion suvereenisuuden periaatteen mukaan kohdevaltion suostumukseen, ja valtion suvereniteettiin kuuluu sen viimekätinen oikeus kaikissa tilanteissa päättää toisen valtion asevoimien läsnäolosta alueellaan. Aiemmassa tulkintakäytännössä ei ole arvioitu sitä, tuleeko toisen EU-jäsenvaltion tai NATO-valtion joukkoja arvioida yleisesti ‘vieraan valtion’ asevoimina. Nyt valtioneuvosto näyttää esittävän, että näitä tulisi arvioida kevyemmin kuin

perinteisen ‘vieraan valtion’ asevoimien läsnäoloa. Se katsoo, että 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 täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallinen. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tilapäisten lupien keskeyttämistä ja peruuttamista koskevien edellytysten poistamista asetusehdotuksesta tavoiteltavana ja pyrkii siihen aktiivisesti kompromissiehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Asetuksessa on kuitenkin myös muita täysivaltaisuusarvioinnin kannalta tärkeitä määräyksiä, joista puheenjohtaja ei ollut vielä kirjelmää annettaessa esittänyt kompromissiehdotusta. Tällaisia ovat 38 artikla, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion tulisi mahdollistaa alueellaan sijaitsevaa infrastruktuuria, kalustoa tai tarvikkeita koskevan tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saaminen viimeisenä keinona sotilasalan kuljetusoperaatioiden suorittamiseksi. Asetusehdotuksen 38 artikla ei tee soveltamisen osalta eroa normaali- ja poikkeusolojen välillä, joten säännöksen olisi lähtökohtaisesti katsottava koskevan myös normaalioloja. Tällöin se olisi merkityksellinen perustuslain 23 §:n soveltamisen kannalta. Säännös on merkityksellinen myös perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan sekä perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden kannalta. Komission ehdotuksessa määräykset on kirjattu laajasti ja valtioneuvosto pitää säännöstä 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 tarkoitetun sääntelyn käyttötarpeelle voisivat olla moninaiset.** 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. Esitys jättää ongelmallisella tavalla avoimeksi ne painavat yhteiskunnalliset tarpeet, jotka vaatisivat otto-oikeuksien käyttämistä. Viimeistään tässä vaiheessa kirjelmää lukija alkaa miettiä, miten tämäntapainen harkinta voi ikinä realisoitua *liikennepoliittisten* toimien kohdalla, jollaisiksi valtioneuvosto yrittää säädöstä raamittaa. Valtioneuvosto ei kirjelmässään esitä lopullista arviota ehdotettujen määräysten suhteesta perustuslakiin. Se olisikin hankalaa, koska artiklaa koskevat neuvottelut ovat kesken ja on epäselvää, onko tarkentamista koskevissa tavoittessa onnistuttu. Täten täysivaltaisuuden osalta valtioneuvoston arviointi jää keskeneräiseksi.

Täysvaltaisuuden näkökulmasta ongelmallisia olisivat valtioneuvoston arvioinnissa myös 21 artiklan määräykset ensisijaisesta pääsystä EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna, mitkä velvoittaisivat jäsenvaltiot sekä infrastruktuurin omistajat, toiminnanharjoittajat ja hallinnoijat tai tapauksen mukaan niihin liittyvien palvelujen tai laitteiden tarjoajat myöntämään sotilasalan kuljetuksille ensisijaisen pääsyn liikenneverkkoihin ja -infrastruktuuriin sekä niihin liittyvät palvelut ja laitteet. Aktivointi tehdään tilanteesta riippuen joko määräenemmistöllä tai ns. vahvistetulla määräenemmistöllä, mikä valtioneuvoston näkemyksen mukaan asettaa järjestelmän aktivointikynnyksen käytännössä suhteellisen korkeaksi.

Myös näiden määräysten voidaan katsoa olevan merkityksellisiä 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden kannalta tilanteissa, joissa olisi olemassa tai odotettavissa tarve huomattavasti suuremmille sotilasalan kuljetusten määrille, suoritustiheydelle tai nopeudelle unionissa tai sen osassa ja voimassa olevat sotilasalan kuljetuksia eivätkä liikenneverkon kapasiteettia koskevat säännöt mahdollistaisi kyseisen tarpeen täyttämistä tai siihen riittäisi. Kompromissiehdotukseen on valtioneuvoston mukaan lisätty 20a artikla todistuksesta niille sotilasalan kuljetuksille, jotka olisivat oikeutettuja 21 artiklan mukaiseen ensisijaiseen pääsyyn. Omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden rajoituksien voitaisiin valtioneuvoston näkemyksen mukaan 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.

Valtioneuvosto ei tarjoa kirjelmässään varsinaista johtopäätöstä ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, mutta se esittelee erinäisiä perusteltuja huolia, joihin se kertoo pyrkivänsä vastaamaan. Kyseessä olevat määräykset koskevat asetuksen ydinsisältöä, ja ne ovat luonteeltaan sotilaallista liikkuvuutta koskevia ja liittyvät maanpuolustustarkotuksiin. Toisin kuin valtioneuvosto antaa kirjelmässään ymmärtää, edellä mainitun kaltaiset toimenpiteet ja rajoitukset eivät kuulu liikennepolitiikan välineisiin, eivätkä niiden tavoitteet ole liikenne- vaan puolustuspoliittisia. Täten myös valtioneuvoston esittämä arvio täysvaltaisuudesta on perusteiltaan virheellinen.

Ahvenanmaan asema

Valtioneuvoston Ahvenanmaata koskeva jakso keskittyy Ahvenanmaan asemaan kansainvälisten sopimusten perusteella demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena, mikä 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). Tällöin lienee aiheellista kysyä, tuleeko itsehallintolain järjestelmässä kysymystä toimien tavoitteista ja sisällöstä arvioida jotenkin eri lailla kuin EU-oikeudellisessa, huomioiden että valtioneuvosto tältä osin katsoi toimien olevan liikennepoliittisia.

Valtioneuvosto tuo esiin, että maakunnalla 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. Valtioneuvosto kertoo, että 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. Tämänkaltaiset käytännön näkökohdat eivät kuitenkaan sinänsä vaikuta itsehallintolain mukaiseen toimivallanjakoon. Sikäli kun kyseessä olisi aidosti liikennepoliittinen toimi, kuten valtioneuvosto kirjelmänsä EU-oikeudellisissa jaksoissa väittää, se kuuluisi itsehallintolain järjestelmässä pääosin maakunnan toimivaltaan. Valtioneuvosto myöntää, että valtakunnalla on 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.

Valtioneuvosto tarjoaa oikeudelliseen ongelmaan perinteistä eurooppaoikeudellista ratkaisukeinoa. Sen mukaan Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema tulisi huomioida asetuksen soveltamisessa, minkä vuoksi valtioneuvosto on esittänyt Ahvenanmaan erityisasemaa koskevan kirjauksen lisäämistä asetusehdotuksen johdannon perustelukappaleisiin. Perustelukappaleilla ei kuitenkaan ole oikeudellista sitovuutta, eikä niillä ratkaista toimivaltaan liittyviä perusongelmia.

Lopuksi

EU-oikeudellisesti ehdotettu asetus on nyt valtioneuvoston mukaan liikennepolitiikkaa, mutta asia esitellään puolustusministeriöstä, jonka alaan sääntely tavoitteiltaan ja sisällöllisesti näyttäisi kuuluvan. Valtioneuvoston esityksessä itsehallintolain järjestelmässä asia näyttää kuitenkin näyttäytyvän lähinnä puolustus- ja turvallisuuspolitiikkana, joka kuuluu valtakunnalle. Loogisten päätelmien osalta kirjelmä onkin hämmentävää luettavaa. Suomen turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta sotilaallisen liikkuvuuden parantamisen edut voivat olla monilla tavoin tärkeitä, vaikka niitä ei kirjelmässä eritelläkään. Voi olla, ettei ole Suomen kansallisen edun mukaista takertua oikeudellisiin yksityiskohtiin. Eduskunnalle annettavien arvioiden tulisi kuitenkin välttää funktionalistisia ja antiformalistisia tulkintamalleja.

Epäselväksi ei jää, että valtioneuvosto on valmis tarkastelemaan ehdotusta liikennepolitiikkana, ja korostaa lainsäätäjän harkintavaltaa. Kokonaan käsittelemättä jäävät nyt tehtävän päätöksen seurannaisvaikutukset. Vaikka Suomi periaatteessa kannattaisi sotilaallisen liikkuvuuden edistämistä, 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 Ahvenanmaan 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. Vaikka poliittista tarvetta tulkinnan hyväksymiseen on, se tulisi kuitenkin eritellä eduskunnan päätöksentekoa varten selkeästi.