Tuomas Ojanen
13.5.2026

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

Teema: Jatkokirjelmä UJ 4/2026 vp

Jatkokirjelmän tausta

1. Komissio julkaisi 19.11.2025 tiedonannon sotilaallisesta liikkuvuudesta (JOIN(2025) 846 final), ja antoi samalla ehdotuksen (COM(2025) 847 final) Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta.
2. Asetusehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskevaa 91 artikla sekä meri- ja lentoliikennettä koskevaan 100 artiklan 2 kohta.
3. Suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 2/2026 vp em. tiedonantoa ja asetusehdotusta koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä U1/2026 vp muun ohella kiinnitettiin huomiota siihen, että asiantuntijalausunnoissa pidettiin oikeudellisesti vähintäänkin epäselvänä sitä, että yhteisen liikennepolitiikan oikeusperustat soveltuisivat nyt ehdotettuun sääntelyyn, jonka tarkoituksena on sotilasalan kuljetusten helpottaminen erityisesti kriisi- ja poikkeustilanteissa. Suuri valiokunta piti "välttämättömänä, että valtioneuvosto selvittää asian jatkoneuvotteluissa oikeusperustan asianmukaisuuden ja tekee tästä selkoa eduskunnalle. " (kappale 11)
4. Lisäksi suuri valiokunta katsoi, perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 13/2026 vp viitaten, että valtioneuvoston "on täydennettävä arviotaan ja annettava tulevassa U-jatkokirjelmässä asianmukainen arvio asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin muun muassa täysvaltaisuuden näkökulmasta sekä arvio esityksen oikeusperustasta ja suhteesta Ahvenanmaan maakunnan asemaa koskevaan sääntelyyn." (kappale 11)

Valtioneuvoston jatkokirjelmä

5. Nyt arvioitavalla valtioneuvoston jatkokirjeellä täydennetään U1/2026 vp kirjelmää "puheenjohtajan kompromissiehdotus huomioiden – erityisesti koskien ehdotuksen oikeusperustaa – eduskunnan kannan määrittelyä varten." (s. 1)
6. Valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan puheenjohtajavaltio Kypros on ottanut Suomen ja kolmen muun jäsenvaltion esittämiä kriittisiä näkemyksiä ehdotuksen oikeusperustasta huomioon 30.3.2026 antamassaan kompromissiehdotuksessa, joka kattaa ehdotuksen luvut I-III. Muita lukuja

koskeva ehdotus on odotettavissa jatkokirjelmän mukaan huhtikuun lopussa. Valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan se pohjautuu puheenjohtajan kompromissiehdotukseen (asiakirja WK 8821/2026), joka sisältää merkittäviä muutoksia komission ehdotukseen.

7. Jatkokirjelmässä on tehty selkoa asetusehdotuksen oikeusperustasta ottaen huomioon liikenteen oikeusperustoja koskevaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä oikeusperustan valintaan liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia (s. 3-4). Koska EU-säädöksen oikeusperustan valinta perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, ja koska oikeusperustaa valittaessa on pyrittävä aina yksilöimään säädöksen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä, jonka perusteella ainoa käytettävä oikeusperusta määräytyy, valtioneuvoston kirjelmässä on myös arvioitu puheenjohtajan kompromissiehdotuksen tarkoitusta ja sisältöä. (s. 5-7)
8. Valtioneuvosto toteaa johtopäätöksenään, että jatkokirjelmän sivuilla 5-7 kuvattujen ”varsin merkittävien” komission alkuperäiseen asetusehdotuksen tehtyjen muutosten jälkeen kompromissiehdotuksen voidaan katsoa kuuluvan ensisijaisesti liikenteen alaan. Näin ollen jatkokirjelmässä katsotaan, että puheenjohtajan kompromissiehdotus on mahdollista hyväksyä liikenteen ja tarvittavilta osin Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla. (Varauma esitetään kuitenkin asetusehdotuksen 6 artiklan 4 kohdan oikeusperustan asianmukaisuudesta, ks. tarkemmin alla).
9. Jatkokirjelmässä on oikeusperustakysymyksen ohella tarkasteltu kompromissiehdotuksen tarkoitusta ja sisältöä suhteessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unioni ”kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen yllä pitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.” (s. 7-9). Jatkokirjelmässä on niin ikään tarkasteltu kompromissiehdotuksen suhdetta unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (s. 9-10). Jatkokirjelmässä yleisesti ottaen katsotaan, että kompromissiehdotus on ongelmaton SEUT 4.2 artiklan ja unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien perussopimusten määräysten kannalta.
10. Poikkeuksena on kuitenkin asetusehdotuksen 6.4 artikla, jonka oikeusperustan asianmukaisuudesta esitetään varaumia jatkokirjelmässä. Kyseisessä artiklakohdassa on asetettu edellytyksiä jäsenvaltion myöntämien tilapäisten lupien keskeyttämiselle ja peruuttamiselle (ylivoimainen este, vakava uhka yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai jäsenvaltio täysivaltaisuudelle ja lupaehtojen noudattamatta jättäminen). Jatkokirjelmän mukaan edellytysten taustalla on ajatus siitä, että tilapäiset luvat ovat aina kestoltaan rajoitettuja ja ensisijaisesti tarkoitettu kertaluonteisia kuljetuksia (jotka mahdollisesti kulkevat usean jäsenvaltion läpi) varten. Vaikka kyseinen säännös antaa jäsenvaltioille suhteellisen laajan harkintavallan, pyrkii valtioneuvosto jatkokirjelmän mukaan vielä poistamaan edellä mainitut edellytykset kompromissiehdotuksesta. Tilapäisten lupien muuttaminen sen sijaan on jatkokirjelmän mukaan kompromissiehdotuksessa täysin vastaanottavan jäsenvaltion omassa harkinnassa.

11. Lisäksi jatkokirjelmässä on tehty selkoa kompromissiehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin siltä osin kuin on kysymys sotilasalan kuljetusten yhtenäistetyistä lupamenettelyistä ja -säännöistä (4–6, 20 artiklat). Koska olen erikseen arvioinut jatkokirjelmän ja siinä tarkastellun kompromissiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa, en enemmälti tee tässä selkoa jatkokirjelmästä perustuslaillisten seikkojen osalta.

Arvio jatkokirjelmästä ja kompromissiehdotuksesta erityisesti asetusehdotuksen oikeusperustakysymyksen osalta

12. Nähdäkseni jatkokirjelmässä on yleisesti ottaen käsitelty asianmukaisesti niitä kompromissiehdotuksen oikeusperustaan ja sekä suhteeseen perustuslakiin liittyviä valtiosääntöisiä epäselvyyksiä ja puutteita, joita sekä suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 2/2026 vp ja siinä viitatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 13/2026 vp tuotiin esiin valtioneuvoston kirjelmän ja siinä tarkastellun asetusehdotuksen suhteen.
13. Jatkokirjelmässä on tehty selkoa asetusehdotuksen oikeusperustasta ottaen huomioon liikenteen oikeusperustoja koskevaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä oikeusperustan valintaan liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia (s. 3-4). Koska EU-säädöksen oikeusperustan valinta perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, ja koska oikeusperustaa valittaessa on pyrittävä aina yksilöimään säädöksen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä, jonka perusteella ainoa käytettävä oikeusperusta määräytyy, valtioneuvoston kirjelmässä on arvioitu puheenjohtajan kompromissiehdotuksen tarkoitusta ja sisältöä. (s. 5-7)
14. Valtioneuvosto toteaa johtopäätöksenään, että jatkokirjelmän sivuilla 5-7 kuvattujen ”varsin merkittävien” komission ehdotuksen keskeiseen sisältöön tehtyjen muutosten jälkeen kompromissiehdotuksen voidaan katsoa kuuluvan ensisijaisesti liikenteen alaan. Näin ollen jatkokirjelmässä katsotaan, että puheenjohtajan kompromissiehdotus on mahdollista hyväksyä liikenteen ja tarvittavilta osin Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla.
15. Nähdäkseni voidaan myös yhtyä jatkokirjelmän kantaan siitä, että jatkokirjelmässä selostettujen muutosten jälkeen kompromissiehdotus on mahdollista hyväksyä liikenteen ja osin myös Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla.
16. Samalla on kuitenkin huomautettava siitä, että oikeusperustan asianmukaisuuteen liittyy edelleen jonkinasteista EU-oikeudellista epäselvyyttä ja -varmuutta ennen muuta siitä syystä, että sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotus on aivan uusi toimintapoliittinen aloite, eikä sotilasalan henkilöiden ja tavaroiden rajat ylittävistä sotilasalan kuljetuksista ole aiemmin annettu nimenomaista EU-sääntelyä. Tähän liittyen ei myöskään ole EU-tuomioistuimen nimenomaista oikeuskäytäntöä asiasta.
17. Lisäksi jatkokirjelmässä kiinnitetään mielestäni perustellusti huomiota oikeusperustan epäselvyyksiin 6 artiklan 4 kohdan osalta, jossa määrättäisiin tilapäisten lupien peruuttamiselle ja keskeyttämiselle asetutuista edellytyksistä (ylivoimainen este, yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai jäsenvaltion täysivaltaisuuteen kohdistuva vakava uhka sekä lupaehtojen

noudattamatta jättäminen), ja jonka valtioneuvosto jatkokirjelmän mukaan pyrkii vielä poistamaan jatkovalmistelussa.

18. Koska EU-säädöksen oikeusperustan asianmukaisuus on sellainen EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisutoimivalta kuuluu viime kädessä EU-tuomioistuimelle - edellyttäen, että esimerkiksi jokin jäsenvaltio tai unionin toimielin veisi asian EU-tuomioistuimen tutkittavaksi SEUT 263 artiklan mukaisessa kumoamiskannemenettelyssä -, mitään ”täydellistä” EU-oikeudellista varmuutta säädösehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta kaikilta osin ei tässä vaiheessa EU-säädösehdotuksen valmistelua voida edes saada. Tässä mielessä on siis hyväksyttävä - tai ainakin siedettävä – asetusehdotuksen oikeusperustaan liittyvää jonkinasteista EU-oikeudellista epävarmuutta ja -selvyyttä. Jatkokirjelmän oikeusperustakysymyksestä antaman selvityksen perusteella oikeusperustan asianmukaisuuteen liittyvä EU-oikeudellinen epävarmuus ei nähdäkseni enää kuitenkaan vaikuta olevan erityisen merkittävä sen paremmin EU-oikeuden kuin perustuslain (ks. syistä, joiden takia oikeusperustakysymys on myös merkittävä perustuslain näkökulmasta PeVL 13/2026 kappale 6-8) kannalta.
19. Mitä tulee muutoin kompromissiehdotuksen suhteeseen perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin, olen siis arvioinut näitä kysymyksiä erikseen perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa. Näin ollen riittää tässä yhteydessä perustuslain 74 § huomioon ottaen yhtäältä todeta, että asetusehdotus on kompromissiehdotuksen myötä kehittynyt jokseenkin ongelmattomaksi perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta. Toisaalta asetusehdotukseen liittyy kompromissiehdotuksen jälkeenkin edelleen tiettyjä ongelmia tai ainakin epäselvyyksiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan (ja osin perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden) kannalta siltä osin kuin on kysymys tilapäistä määräysvaltaa tai käyttöoikeutta koskevan kehyksen perustamiseen sotilasalan kuljetuksia varten koskevasta 38 artiklasta sekä ensisijaista pääsyä EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna koskevasta 21 artiklasta. Viittaan tarkemmin perustuslakivaliokunnalle antamaani lausuntooni toistamatta sitä enemmälti tässä.